

**TESIS DE MAESTRÍA**

**LA ACOTACIÓN DE LAS LINEAS DE INVERSIÓN LOCAL COMO UN  
DETERMINANTE DEL MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DE LA  
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS ALCALDÍAS LOCALES DE BOGOTÁ  
D.C. DURANTE EL PERIODO 2013 - 2016**

**YINNA CAROLINA BOHÓRQUEZ GIL**

**MARITZA CASTRO MAYORGA**

**Asesor de tesis: Manuel Calderón.**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**2018**

**Bogotá D.C.**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios por la vida, la sabiduría y todas las bendiciones y dones proporcionados.  
A mi amado Padre, Humberto Bohórquez, que en paz descanse, por haber sido ejemplo de vida,  
promotor y apoyo en el cumplimiento de este y tantos logros alcanzados.

A mi madre, Mercedes Gil; y, esposo, Julián Aragón, por el amor y el respaldo.  
A Mauricio Katz, mentor profesional, por el conocimiento compartido, las enseñanzas y  
oportunidades.

A mi compañera de tesis, Maritza, por su valiosa amistad.

***Carolina Bohórquez Gil***

Agradezco primeramente a Dios por permitirme el cumplimiento de otro sueño. Tu amor y  
bondad son infinitas, me permites sonreír ante todos mis logros que son solo el resultado de tu  
ayuda.

A mi hijo Santiago porque todo lo que hago es por y para él, te amo mi amor.  
A mis padres Jorge y Rosalba por su paciencia, amor y confianza. A mi compañera y amiga  
Carolina Bohórquez por su amistad y apoyo en estos años.  
A mi amiga Marcela Camacho por toda su colaboración, apoyo y ayuda.  
A mis jefes Mauricio Katz, Viviana Luz Torres, Luz Ángela Cubillos, Raúl Buitrago, Carlos  
Alberto Díaz, María Alejandra Botiva Y Redy López, por la paciencia y su fe en mí. Al director  
de tesis Manuel Calderón, a los jurados, profesores y compañeros, mil gracias por todo.

***Maritza Castro Mayorga***

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	6
INTRODUCCIÓN .....	8
Capítulo I. Marco Teórico. El proceso de ejecución presupuestal de los FDL y los determinantes de su ineficacia.....	16
Capítulo II. La ineficacia en la ejecución presupuestal por parte de las Alcaldías Locales de Bogotá D.C. y su relación con las líneas de inversión.....	35
Capítulo III. Análisis del comportamiento/evolución de indicadores relacionados con la ejecución presupuestal a la luz de una acotación provisional de las líneas de inversión local a través de la Directiva 005 de 2012.....	54
Capítulo IV. Análisis empírico: La delimitación/acotación de líneas de inversión como una variable que incide en la eficacia de la ejecución presupuestal local. ....	72
Metodología .....	72
Especificación del modelo .....	75
Resultados .....	79
CONCLUSIONES .....	82
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	88

## LISTA DE GRÁFICAS

<i>Gráfica 1. Apropiación, compromisos y giros de la inversión Directa .....</i>	<i>36</i>
<i>Gráfica 2. Ejecución Administración central Vs Ejecución FDL entre los meses enero a septiembre, en los años de armonización distrital (2005, 2008 y 2012) .....</i>	<i>39</i>
<i>Gráfica 3. Número de metas plan por localidad Comparativo Bogotá Sin Indiferencia (2005-2008), Bogotá Positiva (2009-2012) y Bogotá Humana (2013-2016) .....</i>	<i>59</i>
<i>Gráfica 4. Número de proyectos por localidad Comparativo Bogotá Sin Indiferencia, Bogotá Positiva y Bogotá Humana.....</i>	<i>61</i>
<i>Gráfica 5. Número de contratos por localidad. Primer año PDL Bogotá Sin Indiferencia (2005), Bogotá Positiva (2009) y Bogotá Humana (2013).....</i>	<i>66</i>
<i>Gráfica 6. ....Comparativo de proyectos por rangos de asignación presupuestal Bogotá Sin Indiferencia (2005-2008), Bogotá Positiva (2009-2012) y Bogotá Humana (2013-2016) .....</i>	<i>67</i>
<i>Gráfica 7. Comparativo de ejecución presupuestal en compromisos y giros Bogotá Sin Indiferencia; Bogotá Positiva y Bogotá Humana.....</i>	<i>69</i>
<i>Gráfica 8. Comportamiento del porcentaje de compromisos presupuestales durante el último trimestre - FDL 2005-2016 .....</i>	<i>70</i>

## **LISTA DE TABLAS**

Tabla 1 Contratos de los FDL (2004-2012) .....	488
Tabla 2 Frecuencia de Programas en Planes de Desarrollo Local .....	64
Tabla 3 Resultados estimación .....	79

**LA ACOTACIÓN DE LAS LINEAS DE INVERSIÓN LOCAL COMO UN  
DETERMINANTE DEL MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DE LA  
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS ALCALDÍAS LOCALES DE BOGOTÁ  
D.C. DURANTE EL PERIODO 2013 - 2016**

**RESUMEN**

Las alcaldías locales en Bogotá D.C. presentan falencias en la ejecución eficaz del presupuesto, especialmente de aquel destinado a la inversión (provisión de bienes y servicios). Esto ha conllevado a que las diferentes administraciones distritales formulen y ejecuten propuestas y estrategias encaminadas a identificar y resolver las causas que generan dicha situación. Este trabajo analiza la acotación de las líneas de inversión local como un determinante del mejoramiento en los niveles e indicadores de ejecución presupuestal anual durante el periodo 2013 – 2016 ya que en este periodo los Fondos de Desarrollo Local de Bogotá D.C. experimentaron un incremento en la ejecución presupuestal anual del 4,21% y una disminución del rezago presupuestal del 6,67% en promedio por año.

Para ello, se llevó a cabo un análisis comparativo del comportamiento de los indicadores presupuestales que al implementar la medida de delimitación de actividades y/o acciones se pretendía mejorar; y, se estimó un modelo econométrico con la metodología de panel de datos para establecer la existencia o no de una relación de dependencia lógico-matemática entre las variables ejecución por giros (variable dependiente) y las líneas de inversión (variable independiente). También se estableció el nivel de incidencia, por parte de la variable objeto de estudio, junto a otros determinantes de los cuales se pudo obtener información y de las cuales también existe incidencia en la ejecución de los recursos locales.

La evidencia muestra que la acotación de las líneas de inversión explica en alguna medida el mejoramiento de los indicadores presupuestales; sin embargo, otras variables presentan un nivel significativo importante de incidencia y, por ende también deben ser considerados la hora de mejorar la eficacia presupuestal local.

**PALABRAS CLAVES:** Fondos de desarrollo local, unidades ejecutivas locales, eficacia, planeación local, inversión local, ejecución presupuestal por compromisos, ejecución presupuestal por giros, rezago presupuestal, panel de datos.

**LA ACOTACIÓN DE LAS LINEAS DE INVERSIÓN LOCAL COMO UN  
DETERMINANTE DEL MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DE LA  
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS ALCALDÍAS LOCALES DE BOGOTÁ  
D.C. DURANTE EL PERIODO 2013 - 2016**

**INTRODUCCIÓN**

Si bien las Alcaldías Locales en Bogotá D.C. han sido cuestionadas e investigadas por varias razones, una de las problemáticas en la que más se ha hecho énfasis en los últimos años está relacionada con las dificultades que estas presentan a la hora de ejecutar eficazmente sus recursos de inversión; es decir de comprometer y girar los recursos dentro de la vigencia anual presupuestal.

Y es que, como lo señalan reiteradamente entes de control como la Contraloría, en la práctica la inversión anual ejecutada es inferior a la prevista (es decir que no alcanza el 100%) y se lleva a cabo extra temporalmente, es decir, en vigencias o años posteriores a los programados presupuestalmente, generando lo que se conoce como rezago presupuestal (esto debido a que la ejecución por compromisos se realiza en los último meses, generando que la ejecución por giros o pago real, que es la que da más cuenta de la entrega de bienes y servicios, se realice en los años siguientes).

Ante esta situación los diferentes gobiernos distritales han formulado alternativas de solución encaminadas a mejorar los niveles y tiempo de ejecución presupuestal anual; una fue la creación



de las Unidades Ejecutivas Locales – UEL en 1998, a través de las cuales el proceso contractual y, en consecuencia, la ejecución del presupuesto local (ordenación del gasto), volvieron a ser función del nivel central con el argumento que desde allí se implementarían con mayor rapidez los procesos de ordenación del gasto debido a la mayor experticia técnica con que cuentan las entidades distritales. No obstante, los resultados no fueron los esperados pues la ejecución local disminuyó aún más, llegando a un promedio de ejecución anual por compromisos de 91,37% en el periodo 2004-2009<sup>1</sup> y por ello en el 2010, a través del Decreto 101, la administración distrital decidió retornar la ordenación del gasto y la contratación a las alcaldías locales.

En el año 2012 las fallas en la ejecución presupuestal se abordaron desde un punto de vista diferente, afirmándose que las falencias en este aspecto son, en gran parte generadas por un alto número de líneas de inversión, entendidas, como el conjunto de tareas, acciones y/o actividades que pueden desarrollar las alcaldías locales con el propósito de contribuir a los objetivos distritales y en las que pueden, por ende, ejecutar sus recursos de inversión. Y es que si bien el Decreto 101 de 2010 retornó las facultades de contratación y ordenación del gasto a las alcaldías locales, no delimitó claramente las actividades y/o acciones que podrían desarrollar y/o implementar; por el contrario, dentro de las funciones establecidas en el artículo 3º del Decreto en mención, se les estableció que deben contribuir al cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Distrital, abriendo, en vez de especificar, un gran abanico de actividades que se pueden implementar desde lo local.

---

<sup>1</sup> En 2005 por ejemplo, tuvo el porcentaje más bajo de ejecución por compromisos registrado en el Sistema Predis, con un 81,01% de los recursos apropiados para inversión.

Es por ello que las administraciones de Gustavo Petro y, hoy día, la de Enrique Peñalosa, consideraron que las alcaldías locales al tener tantas tareas y/o actividades para desarrollar no logran, como si lo hacen las entidades territoriales municipales, especializarse en ciertas acciones y/o actividades; y, por ende, les es muy dispendioso y demorado ejecutar los recursos de inversión a través de los cuales se concretan o materializan dichas tareas.

Como consecuencia de dicho raciocinio y teniendo en cuenta que el Decreto 101 (Artículo 21) abrió la posibilidad de que a través de las líneas de inversión el nivel central estableciera anualmente las acciones y/o actividades en las cuales las alcaldías locales pueden ejecutar sus recursos de inversión, se expidió la Directiva 005 del 05 de julio 2012, mediante la cual se acotaron las líneas de inversión y, por ende, se disminuyeron los objetos de gasto, que son en otras palabras, los posibles usos que tiene cada FDL para ejecutar recursos de inversión, pasando de más de 165 a 75.

Esta política pública a diferencia de las anteriores mostró avances significativos en términos de ejecución presupuestal, pues durante el primer periodo de gobierno local para el cual se implementó (2013-2016) se evidenciaron mejoras tanto en el nivel como en el tiempo de ejecución. De esta forma se pasó de ejecutar anualmente en promedio el 91,91% (2004-2012), al 95,15%, en el periodo de aplicación de la Directiva 005 de 2012, es decir, 2013-2016. Por su parte, los giros pasaron de 31,73% en promedio para el primer periodo de comparación (2004-2012) a 37,98% en promedio entre las vigencias 2012-2016 con un importante punto de ejecución presupuestal por giros en 2012 de 55,25%.

El avance presentado y el hecho de que la actual administración (Bogotá mejor para todos) decidiera continuar con la política, disminuyendo incluso más las líneas de inversión, sugiere que la falta de una acotación de las denominadas líneas de inversión, representa una de las razones por las cuales las alcaldías locales han presentado falencias a la hora de ejecutar dichos recursos; y por ende, es un determinante que explica el mejoramiento presentado en la ejecución presupuestal anual durante el periodo 2013-2016.

Y es que si bien existen diferentes y diversos factores o variables (como la población, el tamaño del territorio local, el número de profesionales en temas de planeación y contratación de los FDL, el monto de recursos recibidos por transferencias, entre otras muchas más) que también podrían dar cuenta del por qué las Alcaldías Locales no logran ejecutar eficazmente sus recursos de inversión, las últimas administraciones distritales (Bogotá Humana y Bogotá Mejor para Todos) consideraron que debido a la gran cantidad de acciones y/o actividades que se pueden desarrollar desde los Fondos de Desarrollo Local no se ha logrado la especialización y concentración de estos en asuntos y problemas propios de cada territorio y, por ende, se ha dificultado la ejecución ágil y oportuna de los recursos de inversión.

Es importante resaltar además, que para poder establecer un nivel de capacidad de desempeño, entendiendo este como la habilidad de las instituciones para ejercer sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos (Fukuda- Parr et al., 2002), se hace necesario que las instituciones, entidades, o, para este caso, las alcaldías locales tengan claramente acotadas las funciones a su cargo. Esto teniendo en cuenta, por ejemplo, que a nivel Nacional uno de los indicadores contemplados en el indicador de desempeño fiscal con el que se evalúa a los

municipios está precisamente relacionado con el cumplimiento de las funciones que por norma tienen a su cargo.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar la acotación/delimitación de las líneas de inversión de las alcaldías locales como un determinante del mejoramiento en los niveles e indicadores de ejecución presupuestal anual local durante el periodo 2013-2016; tratando de discernir la contribución cuantitativa que esta variable explicativa tuvo, durante el periodo de estudio, sobre el aumento de la ejecución presupuestal y la disminución del rezago presupuestal.

Para efectos de este objetivo se llevó a cabo un análisis comparativo del comportamiento de los indicadores presupuestales que al implementar la medida de disminución o acotación de líneas de inversión se pretendían mejorar; entre ellos el porcentaje de ejecución por compromisos, el porcentaje de ejecución por giros, los niveles de dispersión y de atomización en la contratación. De este modo se pretendió mostrar, aunque sin constatar una relación de dependencia entre las variables, la evolución o cambio presentado en los indicadores en mención durante la implementación de la política pública (2013-2016). Como puntos de comparación se tomaron los dos gobiernos anteriores de Bogotá Sin Indiferencia (2004-2008) y Bogotá Positiva (2008-2012), que sirvieron además para describir y presentar las falencias que en materia de ejecución presupuestal caracterizan a las alcaldías locales; es decir delimitar la problemática.

Posteriormente y con el fin de determinar la existencia de una relación de dependencia lógico matemática entre los indicadores de ejecución presupuestal, como variable de respuesta o variable dependiente, y el número de líneas de inversión, como variable explicativa, independiente o predictor, se desarrolló un modelo de panel de datos que permitió determinar el nivel, grado de

incidencia o contribución de la variable independiente sobre la variable dependiente. Esto hizo necesario plantear un modelo matemático en el que, con el fin de evitar sesgos, se contempló no solo la variable objeto de estudio sino otras que según los estudios y/o investigaciones abordadas, así como la experiencia técnica, también inciden en la variable dependiente (ejecución presupuestal). Es importante mencionar al respecto que inicialmente se planteó un número robusto de variables explicativas adicionales, sin embargo, debido por un lado, a la ausencia de información histórica real y continua de algunas de ellas y, por otro a que una vez se corrió el modelo otras no resultaron significativas, estadísticamente hablando, varias de ellas fueron extraídas de la ecuación o modelo final, quedando definitivamente cinco variables, incluidas la de mayor interés de este trabajo.

Ahora bien, debido a que las líneas de inversión son diferentes en cada periodo de gobierno local, pero se mantienen durante el transcurso de las administraciones gubernamentales, los datos tenidos en cuenta para los dos análisis mencionados anteriormente trataron de cubrir el mayor rango de tiempo posible con el fin de disminuir la posibilidad de sobrevalorar los efectos de la variable independiente objeto de este estudio (líneas de inversión), especialmente durante el periodo objeto de estudio que fue en el que presentó mayor variación (2013-2016); y, de tratar de que los datos realmente revelaran la incidencia de esta sobre la variable dependiente (ejecución presupuestal real o ejecución por giros). Se esperaba, así, reducir el riesgo de error y de sesgo e incrementar la probabilidad de establecer, con mayor seguridad, un patrón de comportamiento o de cambio.

Por lo anteriormente expresado y debido a ausencia de información en los repositorios de datos de las Secretarías Distritales de Planeación, Gobierno y Hacienda, solo fue posible analizar e incluir

los datos para tres periodos de gobierno, comprendidos entre el 2004 y el 2016, aun cuando hubiera sido óptimo para el estudio, en términos de causalidad, contar con más información de años atrás.

El trabajo está organizado en cuatro capítulos. El primer capítulo contiene el marco teórico mediante el cual se explica los conceptos básicos de la ejecución presupuestal haciendo énfasis en los Fondos de Desarrollo Local –FDL, la eficacia presupuestal de la gestión pública de los gobiernos y sus determinantes, esto con el fin de entender conceptualmente el análisis y las relaciones realizadas.

En el segundo capítulo se describe la situación o problemática que conllevó a formular la política pública o medidas encaminadas al mejoramiento de la eficacia presupuesta, haciendo énfasis en la disminución de las líneas de inversión como determinante del comportamiento de la eficacia presupuestal. Se realiza de esta manera un análisis del contexto, relacionándolo al marco conceptual expuesto en el primero capítulo.

El tercer capítulo presenta la evolución de los indicadores presupuestales que se pretendían mejorar al disminuir las líneas de inversión, mientras que en la cuarta sección se lleva a cabo el análisis empírico de los resultados arrojados por el panel de datos. Mediante estos dos capítulos se intenta demostrar si efectivamente la disminución/acotación de las líneas de inversión puede considerarse una variable explicativa, entre otras, de las fallas en la ejecución presupuestal local en Bogotá D.C y, especialmente, de la mejoría que presentaron los indicadores presupuestales durante el periodo 2013 – 2016.

Finalmente se relacionan las conclusiones y algunas orientaciones o recomendaciones, teniendo en cuenta los resultados obtenidos en los capítulos tres y cuatro.

## **Capítulo I. Marco Teórico. El proceso de ejecución presupuestal de los FDL y los determinantes de su ineficacia.**

Las Alcaldías Locales<sup>2</sup> de Bogotá D.C. no son las únicas instituciones o dependencias públicas que han sido cuestionadas por su ineficiencia e ineficacia en la gestión y logro de sus objetivos, entre ellos los relacionados con la ejecución del presupuesto; por eso, para entender mejor este estudio y, especialmente, sustentar la hipótesis, es importante entender cómo se lleva a cabo el proceso de ejecución presupuestal en los Fondos de Desarrollo Local – FDL, así como abordar algunas consideraciones teóricas e investigaciones previas sobre el tema, para de esa manera tratar de establecer cuáles son las causas o determinantes que teóricamente o de acuerdo a estudios previos pueden incidir en una ejecución presupuestal eficaz.

Lo primero que hay que mencionar es que los FDL<sup>3</sup> se administran dentro del marco del sistema presupuestal Distrital, regido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (Decreto 714 de

---

<sup>2</sup> Según el Artículo 54 del decreto 1421 de 1993 La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado, y el de las localidades, el cual está compuesto por las juntas administradoras y los alcaldes locales. Por su parte el artículo 2 del Decreto 101 de 2010 señala que La Alcaldía Local es una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno responsable de apoyar la ejecución de las competencias asignadas a los Alcaldes o Alcaldesas Locales. En este sentido, deberán coordinar la acción del Distrito en las localidades y participar en la definición de las políticas de promoción y gestión del desarrollo de su territorio. Asimismo, fomentar la organización de las comunidades, la participación ciudadana en los procesos de la gestión pública, la promoción de la convivencia y la resolución de conflictos.

<sup>3</sup> Según el Artículo 1 del Decreto 460 de 1993 los Fondos de Desarrollo Local son cuentas con personería jurídica y patrimonio propio a través de los cuales se manejan los recursos de cada una de las localidades en que se divide territorialmente el Distrito Capital. La administración de los fondos se hará conforme a las disposiciones del decreto-ley 1421 de 1993, del presente reglamento y demás normas vigentes sobre la materia. Para ningún efecto los fondos tienen el carácter de establecimientos públicos.



1996). El sistema ha sido una herramienta fundamental en el ejercicio de la gestión de las finanzas públicas y la implementación de las políticas públicas en el Distrito.

Las entidades distritales que conforman el presupuesto anual del Distrito son las encargadas de hacer ejecución de los gastos e ingresos, es decir del presupuesto, según las metas planteadas en los planes de desarrollo, los planes de desarrollo local y los planes de acción, estas entidades son: Administración Central Distrital, los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales, el Concejo de Bogotá, la Contraloría de Bogotá, la Personería de Bogotá, el ente autónomo universitario, las empresas sociales del Estado, los Fondos de Desarrollo Local y las empresas industriales y comerciales del Distrito.

En lo que respecta a las localidades es el Decreto Distrital 372 de 2010 el que reglamenta el proceso presupuestal de los FDL, y es en este dónde se concreta el Sistema Presupuestal Distrital que define los detalles de la elaboración, programación, ejecución, seguimiento y control del Presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local. Así pues, se garantiza la correcta destinación y uso de los recursos públicos, y, por lo tanto, se atiende las necesidades básicas de la ciudadanía en respuesta a las competencias y responsabilidades asignadas.

Los recursos del presupuesto<sup>4</sup> de los FDL provienen de la asignación que debe hacer el Distrito de al menos el 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central, y son

---

<sup>4</sup> El presupuesto de gastos e inversiones de las alcaldías locales está compuesto por gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Los primeros están asociados a servicios personales, gastos generales, transferencias de funcionamiento, déficit de compromisos de vigencia anterior, pasivos exigibles y pago de cesantías, todo asociado al funcionamiento y operatividad del FDL. Por su parte, los gastos de inversión están asociados a inversión directa, transferencia para inversión, déficit de compromisos de vigencia anterior

distribuidos entre los 20 FDL teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas –NBI y otras variables que son propuestas por la Secretaría Distrital de Planeación y aprobadas por el CONFIS Distrital (Artículo 89, Decreto 1421 de 1993). Esta asignación de recursos es comunicada anualmente (en el último trimestre del año) por la Secretaría de Hacienda (comunicación de cuota de asignación) a cada uno de las Alcaldías Locales.

Una vez comunicada la cuota los recursos asignados son distribuidos internamente entre los proyectos de inversión formulados con el fin de contribuir al cumplimiento de los Planes de Desarrollo Local aprobados. De este modo se construye lo que se denominada como el Plan Operativo Anual de Inversiones- POAI<sup>5</sup>, el cual es presentado antes el CONFIS (dentro del anteproyecto de presupuesto) con el fin de que este emita concepto favorable para así constituir el

---

y pasivos exigibles. En la inversión directa es en donde se enfoca este estudio y representa los recursos destinados a la ejecución del Plan de Desarrollo Local y, por ende, está representada en los gastos en los que incurre la localidad para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

<sup>5</sup> El POAI es un anexo informativo del Presupuesto Anual y está conformado por el conjunto de proyectos de inversión debidamente registrados en el banco de programas y proyectos de inversión. El Plan Operativo Anual de Inversiones de los FDL se debe presentar conforme a la estructura presupuestal acorde con el Plan de Desarrollo Distrital. Es importante tener en cuenta, por ende, que el ejercicio de programación de la inversión local toma como marco de referencia cada una de las metas planteadas en el Plan de Desarrollo Local, el cual debe guardar concordancia con el Plan de Inversiones establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital, y la aplicación de los instrumentos de planeación y políticas públicas. Cada FDL debe adelantar la programación con la cuota asignada para la vigencia siguiente considerando el horizonte de los cuatro (4) años de vigencia del Plan de Desarrollo Local y teniendo en cuenta los siguientes señalamientos: Tomar como base las líneas de inversión definidas por cada sector y acorde con los Planes y Políticas Públicas Distritales. Su capacidad de ejecución y los resultados que se espera alcanzar el próximo año, así como las normas, convenios y compromisos que se hayan pactado para mejorar la situación de los grupos poblacionales o etnias, que afecten la orientación del gasto de inversión. Las inversiones que se deben realizar en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial, Planes Maestros y Planes Zonales, entre otros instrumentos de ordenamiento territorial. El Cálculo de los Honorarios de los Ediles que debe incluir los montos calculados que correspondan a los pagos de este cuerpo colegiado, por un periodo de doce (12) meses. Incluir los proyectos viabilizados y debidamente inscritos y/o registrados, en el Banco Local de Programas y Proyectos, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 13 del Decreto 372 de 2010.

proyecto de presupuesto<sup>6</sup> a ser presentado ante la Junta Administradora Local correspondiente, para su aprobación<sup>7</sup> (Manual Operativo Presupuestal, 2014)

Expedido (ya sea por acuerdo o por decreto) el presupuesto los FDL registran, en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital, la información detallada de las apropiaciones de ingresos, gastos de funcionamiento e inversión conforme al Decreto de Liquidación del Presupuesto<sup>8</sup> aprobado. Finalizado este proceso se puede dar inicio al proceso de ejecución presupuestal, el cual según la Secretaría Distrital de Hacienda es entendido como *“el proceso mediante el cual se recaudan los ingresos, se adquieren los compromisos y se ordenan los gastos, cumpliendo con los requisitos señalados en las disposiciones legales vigentes. La ejecución presupuestal se inicia con el registro de las apropiaciones en el Sistema de Información Presupuestal, conforme a los valores establecidos en el Decreto de Liquidación y el plan de cuentas vigente. La ejecución presupuestal se desarrolla durante toda la vigencia fiscal, que comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre y da paso al cierre presupuestal”* (Manual Operativo Presupuestal, 2014).

---

<sup>6</sup> El Proyecto de Presupuesto Anual de los FDL. es el documento mediante el cual se presenta a nivel de agregados: Disponibilidad Inicial, Ingresos Corrientes, Transferencias, y Recursos de Capital en los ingresos y Funcionamiento, Inversión y Disponibilidad Final en el Gasto, requeridos para el funcionamiento y entrega de los bienes y servicios locales.

<sup>7</sup> Una vez el Proyecto de Acuerdo de Presupuesto cuente con el concepto favorable del CONFIS Distrital, el Alcalde Local durante los tres (3) primeros días del periodo de sesiones ordinarias del mes de diciembre de cada vigencia, presentará ante la Junta Administradora Local el Proyecto de Acuerdo de Presupuesto, para su estudio y aprobación. La JAL deberá expedir el Presupuesto Anual del respectivo FDL., antes de la media noche del 15 de diciembre; si no lo hace regirá el proyecto presentado por el Alcalde Local, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas durante los debates. En dicho caso, el Alcalde Local deberá expedirlo mediante Decreto a nivel de agregados y luego liquidarlo mediante Decreto a nivel de programas y proyectos.(Artículo 17 del Decreto 372 de 2010)

<sup>8</sup> El (a) Alcalde (sa) Local con base en el Acuerdo aprobado por la Junta Administradora Local - JAL, debe liquidar mediante Decreto Local, el Presupuesto Anual de los FDL, a nivel de rubros de los gastos de funcionamiento y a nivel de programas y proyectos en los gastos de inversión; igualmente debe desagregar, a estos niveles, las obligaciones por pagar de la vigencia que está culminando, tanto de funcionamiento como de inversión.(Decreto 372 de 2010)

Llevado a cabo el proceso de apropiación de los recursos por parte de cada uno de los FDL, entendiéndose esta como las autorizaciones máximas de gasto autorizadas para cada proyecto de inversión y en general para todo el presupuesto, se realizan los compromisos presupuestales (de acuerdo a las acciones que se pretenden implementar) con un procedimiento que comienza con la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal –CDP (documento que garantiza la existencia de los recursos para honrar un compromiso y que afecta preliminarmente el presupuesto) mientras se perfeccionan las condiciones del contrato (compromiso) y se efectúa el registro presupuestal o RP.

Al efectuarse el registro presupuestal se lleva a cabo lo que se conoce como ejecución por compromisos ya que es el momento donde se perfecciona el compromiso adquirido y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que sólo se utilizará para tal fin; por tal razón en dicho registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos y deberá efectuarse después de la firma del contrato y antes del acta de iniciación del mismo en los términos y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas legales vigentes (Manual Operativo Presupuestal, 2014, p.45).

Es importante aquí aclarar que algunos erróneamente definen la ejecución por compromisos como la ejecución real; sin embargo esto no es totalmente cierto ya que el tener un contrato legalmente constituido, con su correspondiente RP, si bien es el primer paso para el logro de los objetivos, no es sinónimo de ejecución real o entrega de los bienes o servicios a la comunidad. Es por ello que también existe el concepto de ejecución por giros, el cual se acerca un poco más a ese concepto de

ejecución real que básicamente implicaría un mayor avance en la provisión de los servicios y/o bienes contratados, aun cuando en algunos casos se llevan a cabo giros sin la entrega de los productos.

La ejecución por giros es entendida, según el Manual Operativo Presupuestal de la Secretaría Distrital de Hacienda (2014), como el “*registro final del proceso presupuestal de gastos que se realiza para cancelar los valores o sumas pactadas una vez se reciban a satisfacción los bienes o servicios contratados*” (p. 48), y puede ser interpretado, en gran parte de los casos, como la ejecución real que da cuenta de la entrega efectiva de los bienes y/o servicios, por parte de las alcaldías locales durante el mismo año de vigencia del presupuesto.

Si al finalizar la vigencia presupuestal anual los recursos apropiados no se comprometen se genera lo que se conoce como excedentes financieros<sup>9</sup>. Por su parte, los giros, de los compromisos adquiridos, que no fueron realizados en su totalidad se convierten, para la siguiente vigencia anual, en obligaciones por pagar. En otras palabras, las obligaciones por pagar corresponden a los “*compromisos legalmente adquiridos por el F.D.L. durante la vigencia en curso y anteriores que no se alcancen a pagar al cierre de la vigencia*” (Manual Operativo Presupuestal, 2014, p. 47).

Dado lo anterior, el análisis de los giros y de las obligaciones por pagar se vuelve relevante si se tiene en cuenta que el comportamiento de estos son los que constituyen el rezago presupuestal, entendido como las obligaciones por pagar legalmente constituidas al cierre de la vigencia fiscal

---

<sup>9</sup> Los Excedentes Financieros, corresponden a los recursos que no han sido comprometidos y están libres de afectación presupuestal, los cuales deben ser distribuidos y reasignados por el CONFIS Distrital, de conformidad con las determinaciones del mismo.

y que deben ser pagadas en la vigencia siguiente. Es decir, son los recursos comprometidos en la vigencia pero que no fueron girados debido a que no se encuentran completas las formalidades necesarias para el pago antes de finalizar el año.

Pero la importancia del rezago presupuestal<sup>10</sup> está dada porque este implica aplazar para la vigencia siguiente, la ejecución real de las apropiaciones previstas y aprobadas en la vigencia anterior (Contraloría, 2008), generando, por ende, un retraso en la entrega oportuna de bienes y servicios. Dado lo anterior se puede decir que existe una ineficacia presupuestal cuando los recursos comprometidos, pero también los girados, no alcanzan a ser ejecutados dentro de la vigencia de la anualidad. Esto entendiendo la eficacia como el grado en el que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados proyectados, en un tiempo establecido (NTCGP 1000:2009). De este modo en el marco del presente estudio se puede entender eficacia presupuestal como el porcentaje de avance que presenta la ejecución presupuestal, es decir, recursos ejecutados como proporción de los asignados, en un tiempo establecido, que para el caso sería la anualidad. En este sentido una ejecución eficaz del presupuesto local implicaría una ejecución por compromisos, pero también de giros del 100% (o por lo menos muy cercana a este) con respecto de los recursos apropiados.

---

<sup>10</sup> Para hacer un análisis más amplio de rezago es imperativo definir los principios de anualidad y planificación. El principio de anualidad se refiere a que el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año; por ende después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción» (Art. 4 del Decreto 115 de 1996). Por su parte el principio de planificación hace alusión a que el presupuesto deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones respectivamente (Art. 3 del Decreto 115 de 1996). Por lo anterior, debe garantizarse la ejecución durante la vigencia para responder por el bienestar de los ciudadanos de los bienes y/o servicios que se pueden derivar de la inversión realizada. Los recursos comprometidos, pero no girados quedan en el rubro de Obligaciones para pagar (en caso FDL) para garantizar el pago convenido, siendo parte del presupuesto de gastos y haciendo más amplio los recursos de la localidad.

Se evidencia así la importancia que tiene la función presupuestaria del Estado, en este caso el Distrito y sus localidades, dado que esta tiene como principal objetivo la buena gestión y administración del gasto público, el cual debe ser asignado eficiente y eficazmente en la provisión de los bienes y servicios en favor de la sociedad, así como el mejoramiento de la distribución, reducción de la desigualdad social y una acción estabilizadora como motor de crecimiento económico (Bejarano, 2017)

Y es que como lo afirman Bejarano y Calderón (2016) el presupuesto, al igual que la planeación, es una herramienta fundamental para la gestión estratégica de las organizaciones, en este caso para la gestión estratégica de las organizaciones públicas, específicamente para las localidades y el Distrito. Esto teniendo en cuenta que si bien todo empieza por procesos de planeación (que dan cuenta de las necesidades que tiene la ciudadanía, las formas como se pueden solucionar los problemas y atender necesidades, se elaboran planes y programas, se establecen metas, y formas de controlar o evaluar el impacto que pueden tener la ejecución de los planes), para llevar a cabo los *ideales* establecidos se debe dar el proceso presupuestal, en donde se asignan y ejecutan los recursos necesarios para llegar a los fines propuestos. Sin este proceso, la planeación estaría coja, no tendría éxito.

Por su parte, Bonari y Gasparin, (2014) señalan que para cualquier nación u organización en general, el presupuesto es vital para llevar a cabo las aspiraciones de desarrollo; como instrumento de gestión ya que éste capta (o recoge), distribuye y asigna los fondos económicos con los que se puede contar para llevar a cabo los planes y programas estimados en los planes de desarrollo. Parte de sus características son que en él se establecen los ingresos (de dónde se obtendrán y cómo se

obtendrán, consolidados desde la política económica) y cómo se asignan los gastos entre los organismos que tienen en sus manos ejecutar las acciones que se establecen en el gobierno.

Para el Estado el presupuesto es la herramienta principal para llevar a cabo la política económica pues por medio de éste asume sus funciones como financiador y como proveedor de bienes y servicios para la sociedad (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011). Lo que, en alguna medida, determina su poder político, en cuanto marca una relación directa con la ciudadanía (Ortega et al., 2012).

Ahora bien dada la importancia que tiene la función presupuestal de la institucionalidad pública se hace pertinente identificar los determinantes que pueden incidir a la hora de cumplir eficazmente con la ejecución del presupuesto (haciendo énfasis en lo local dadas las características de las institucionalidad pública que se aborda – las alcaldías locales), lo cual, como se vio, se vuelve trascendental si se tiene en cuenta que es a través de dicha acción que se alcanza el cumplimiento de los objetivos planteados por los gobiernos, ya sean locales o distritales. Para este estudio abordar dichos determinantes también es fundamental pues permite entender, más adelante, de qué manera las líneas de inversión influyen en la ejecución eficaz del presupuesto, pero también porque favorece la comprensión del modelo econométrico desarrollado ya que es del análisis aquí realizado que se extraen las variables.

A este respecto se tiene, entonces, según Gómez (2004), que algunas falencias en la ejecución del presupuesto público obedecen entre otras a “la carencia e inadecuada distribución de personal capacitado para la labor de formulación de proyectos, de acuerdo con las condiciones territoriales



y poblacionales de las localidades, así como la precariedad en la identificación y definición de los perfiles de proyectos, lo que retrasa la formulación, evaluación y viabilidad técnica”, afectando la asignación presupuestal de los FDL y por ende, la adecuada ejecución de los recursos. Y es que no solo es la insuficiencia de profesionales idóneos en las áreas de planeación y contratación de las alcaldías locales lo que ha dificultado la contratación local, sino también la alta rotación del personal local lo que obstaculiza la formalización de los contratos en su análisis de ejecución local en Bogotá, al respecto, Vargas (2014) en su estudio concluye que la rotación de personal y la falta de experticia en temas de planeación y contratación han sido calificadas como variables altamente incidentes en la baja ejecución presupuestal.

La Contraloría Distrital (2008) evidenció falencias en temas relacionados con los tiempos de contratación y de formalización de los contratos, lo cual significa que los procesos contractuales son más demorados en los FDL en comparación con el nivel central y descentralizado. Con relación a este tema señala que la documentación en algunos casos no está completa en el archivo contractual local, denotando una falta de experticia del personal en el área de contratación de las Alcaldías Locales y que, a su vez, repercute en el rezago presupuestal, ya que se concluye que todas las falencias encontradas hace que los tiempos en la formulación y ejecución de los contratos sea prolongada. De acuerdo al cálculo de la Contraloría, la ejecución de un contrato en lo local se realiza en promedio en dos vigencias fiscales, contados desde la generación del certificado de disponibilidad presupuestal y el giro presupuestal, con el agravante que los procesos contractuales en general se inician al final de cada vigencia.

De otra parte, la Veeduría Distrital (2013) concluye que la baja ejecución es consecuencia de una inadecuada planeación y de la ausencia de coordinación entre los sectores del nivel central y los FDL, por lo que se evidencia que los referentes o profesionales asesores desde el nivel central son insuficientes para las necesidades locales. Además cada uno de los sectores presenta un organigrama y organización diferente, lo que hace que se manejen distintos procedimientos y tiempos para llegar a la viabilización de los proyectos, y por ende, retrasando el proceso de contratación.

Ahora bien, al abordar la experiencia internacional se encontró que no solo en Bogotá sino que en varias ciudades capitales latinoamericanas, donde igualmente se optó por la subdivisión de los territorios, situación generada entre otras razones, por la alta densificación de estas y para facilitar su gobernabilidad, buscando una articulación entre los niveles administrativos del nivel central (ciudad) y del nivel local (subdivisiones territoriales), también se presentan problemas de eficacia en la ejecución presupuestal (CCB, 2015). Pero antes de abordar los casos y las causas o variables que se señalan como las responsables de las falencias en la ejecución presupuestal es importante aclarar los modelos de gobierno para de ese modo enfatizar en aquellos más parecidos al caso bogotano.

De acuerdo al estudio *El gobierno de las grandes ciudades*, realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá (2015), en Latinoamérica existe cuatro (4) grandes tipologías o modelos de gobierno de las grandes ciudades. El primero es el modelo intermunicipal, implementado en Santiago de Chile, que se caracteriza por “un conurbado de municipalidades autónomas e independientes, con una fuerte presencia del gobierno central al momento del diseño y la implementación de políticas

públicas transversales”. La ventaja principal de este modelo la representa la cercanía administrativa de las municipalidades con el nivel central, pero su mayor falencia es al parecer la gran dependencia hacia el nivel central, lo cual genera que las políticas públicas sean el resultado de una decisión central y no de las demandas y recomendaciones de las autoridades y la ciudadanía local.

Se relaciona también el modelo supranacional, característico de ciudades como Lima y Caracas, que se distingue por la creación de un nivel de gobierno de tipo intermedio que recoge las distintas ciudades del área metropolitana, más allá de la municipalidad central. Este modelo cuenta con un nivel de complejidad institucional muy alto, con múltiples niveles y entidades de gobierno involucrados en las cuestiones que competen al manejo de la ciudad; entre sus puntos a favor, según el estudio, está el hecho de que ha permitido consolidar mecanismos efectivos de coordinación intergubernamentales; de este modo el alcalde metropolitano más que un jefe jerárquico directo es un articulador de las acciones que los demás niveles ejecutan en el territorio (CCB, 2015).

El tercer modelo corresponde al gobierno municipal descentralizado, propio de ciudades como México D.F., Buenos Aires y Montevideo, en el que la municipalidad es dividida territorial y administrativamente, y cada división cuenta con gobiernos colegiados y un jefe o alcalde que es elegido popularmente. Aunque se supone que son gobiernos con mayor autonomía a la hora de fijar e implementar las políticas públicas una de sus grandes debilidades está relacionada con una falta de autonomía fiscal que conlleva a una alta dependencia con respecto al gobierno central, en relación al gasto público. A su vez se presentan problemas relacionados con la ejecución de los

recursos y la gestión de los proyectos (CCB, 2015).

Finalmente se tiene el modelo municipal desconcentrado, en el que la municipalidad o capital se encuentra dividida administrativamente y cada división cuenta con un responsable designado desde el nivel central por el alcalde mayor o el prefecto. Su objetivo es el de acercar la administración al territorio, de manera que se pueda dar una mejor articulación de los esfuerzos municipales para solventar los problemas en la prestación de servicios públicos a nivel territorial o local. No obstante, se menciona que este modelo presenta dificultades en las relaciones de jerarquía, distancia administrativa y baja responsabilidad sublocal, lo cual resulta traducéndose en una menor capacidad de ejecución y debilitamiento en la consecución de los objetivos relacionados con las funciones o el deber ser de las localidades. En esta categoría se encuentran ciudades como Sao Pablo, Rio de Janeiro, Guadalajara, La Paz, Quito, Asunción y Bogotá D.C. (CCB, 2015).

El estudio de la Cámara de Comercio (2015) enfatiza en que los problemas de ineficiencia y eficacia en los diferentes modelos de gobierno de las grandes ciudades se deben en gran medida a la alta dependencia que las divisiones administrativas tienen con respecto al nivel central, lo cual no les permite, por un lado, responder a las demandas sociales emanadas desde los territorios locales, pues las decisiones son tomadas o impuestas desde arriba, desvirtuando así uno de los principales objetivos por el cual se implementaron, en la mayoría de los casos, estos tipos de gobierno local: la participación e incidencia ciudadana en las políticas públicas. Esta situación a su vez afecta la ejecución de los recursos, especialmente en los modelos de desconcentración y descentralización, debido a que los gobiernos locales deben esperar las directrices del nivel central

para poder ejecutar; y, por lo general, dichas directrices se demoran, retrasando así la formulación e implementación de los proyectos y, por ende, la ejecución presupuestal.

Complementando lo anterior el estudio también señala que esa ineficacia en la ejecución presupuestal es consecuencia de que los gobiernos locales no tengan diferenciadas, y claramente definidas, sus competencias, funciones, acciones y/o actividades con respecto al nivel central; hecho que genera una multiplicidad de labores que deben ser desarrolladas desde un nivel local que no tiene una total experticia, especialmente si se encarga de tantos asuntos y que no cuenta, en muchos casos, con la capacidad administrativa, en cuanto a recurso humano e incluso financiero para desarrollarlas.

Abordando otros estudios, especialmente de autores de países con capitales o ciudades que presentan una estructura similar a la de Bogotá se encuentra que Romero (2015) atribuye la baja ejecución de la inversión pública de los gobiernos municipales en Bolivia principalmente a la dependencia del nivel central, lo cual obstaculiza y alarga los tiempos de contratación al estar sometido a los mecanismos de control ejercido por el gobierno central, entorpeciendo el cumplimiento de los objetivos planteados desde lo local, entre ellos la gestión pública ejercida por los distritos del Gobierno Autónomo Municipal de la Paz<sup>11</sup>. No obstante, resalta otras variables entre las que se relacionan: “problemas en la elaboración de proyectos por falta de técnicos y de interés de las empresas en adjudicarse proyectos pequeños, debido a la atomización de obras, que son declaradas desiertas; falta de profesionales técnicamente calificados en los niveles de mando y de decisión operativa, bajos salarios de estos y la remoción de personal clave; la inestabilidad

---

<sup>11</sup> La capital de Bolivia, La Paz, está subdividido en 7 distritos con dirigentes designados por el alcalde municipal.

política que periódicamente provoca la destitución de los gobernantes locales; escasos recursos humanos especializados en diseñar proyectos; los recursos humanos responsables de elaborar los procesos de contratación no tienen el perfil requerido para administrar estos procesos, tampoco tienen una buena remuneración, aspectos que inciden negativamente en la administración de estos proceso...”

La Asociación de Municipios de Cochabamba AMDECO (2014) respalda en gran medida lo señalado por Romero, al afirmar que los problemas que frenan la ejecución en los municipios bolivianos, así como de los distritos que hacen parte de la capital del país, están: la burocracia en los trámites administrativos, problemas con la conexión a Internet (el cual es necesario para el manejo del Sistema de Información de Gestión Pública –SIGEP y al Sistema de Contrataciones del Estado-SICOES), inconvenientes con los sistemas de gestión pública (lentos, saturados, intermitentes), falta de personal, ausencia de personal capacitado, falta de socialización de las nuevas normas nacionales de parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y otras instituciones relacionadas con la gestión pública.

Por su parte en la capital de Ecuador, la cual se encuentra dividida en 8 administraciones zonales que cuentan con un administrador local designado por el alcalde metropolitano de Quito, también presentan fallas en la ejecución presupuestal de sus gobiernos locales, especialmente la relacionada con los presupuestos participativos, que han conllevado a que los concejales del nivel concejo metropolitano de Quito opten por recortar el presupuesto asignado a las administraciones zonales (El Telégrafo, 2016). Si bien no se encontraron estudios o investigaciones acerca del tema, se obtuvieron artículos de páginas de noticieros, en las que se entrevistan diferentes concejales

metropolitanos, mencionan algunas de las causas de baja ejecución presupuestal en las administraciones zonales de la ciudad de Quito. De este modo, la página de Notimundo, en su artículo denominado El Consejo Municipal ha evidenciado que no hay ejecución presupuestario (2016), relaciona la opinión del concejal metropolitano Sergio Garnica, quien afirma que las principales causas de la ejecución presupuestal ineficiente e ineficaz son la inexistencia de una correcta planeación de los recursos necesarios para las necesidades de la población; incongruencia en los criterios de asignación, es decir, no corresponde a las necesidades de las zonas objetivo; y, escasez de recurso humano como apoyo en la formulación de los proyectos y la adjudicación de los contratos.

En otras ciudades capitales, con modelos de desconcentración parecidos al de Bogotá, como Buenos Aires (conformada por 15 comunas con gobiernos colegiados elegidos popularmente); Asunción (con 6 distritos que poseen dirigentes designados por el alcalde); y, Guatemala (constituida por 22 alcaldías auxiliares cuyos alcaldes son designados por el alcalde mayor) también se presentan problemas relacionados con la ejecución de recursos. Allí los estudios encontrados se orientan más a abordar el hecho de que la participación local, como objetivo de los procesos de descentralización, ha presentado grandes dificultades y que, por ende, las políticas públicas no son el resultado de los ejercicios participativos locales sino de directrices emanadas desde los niveles centrales.

En este sentido, tanto a nivel local, nacional e internacional los estudios e investigaciones ponen de manifiesto varios determinantes (como cantidad de recursos financieros que administran, número de profesionales idóneos con los que cuentan las alcaldías locales, la burocracia en los

trámites administrativos, entre otros) de los problemas de eficacia presupuestal, entre ellos, la falta de delimitación de las acciones y/o actividades que pueden desarrollar dichos gobiernos locales. No obstante, estos dan cuenta, cuantitativamente hablando, de la manera como cada determinante incide en la eficacia de la ejecución presupuestal.

Y es que no hay que perder de vista que si bien los resultados preliminares de la ejecución presupuestal, durante las vigencias en las cuales se ha implementado la medida de acotación de líneas de inversión en las localidades, muestran avances favorables, es posible que dicho mejoramiento se deba a otros factores o variables como el número de profesionales con los que cuenta la alcaldía local, el monto de recursos tanto de inversión como de funcionamiento asignados, el tamaño de la localidad, entre otras; que han sido mencionadas en los estudios encontrados a nivel externo y que también han sido el argumento de algunos concejales a la hora de rechazar la disminución de las líneas de inversión.

Varios concejales han argumentado que las alternativas más apropiadas para solucionar los problemas de ejecución presupuestal deberían estar relacionadas, por ejemplo, con el incremento del porcentaje de recursos que desde el nivel distrital se transfiere al nivel local; una división más profunda del territorio (es decir creando más alcaldías locales, lo cual podría facilitar el nivel de acción de los gobernantes locales y por ende una mayor ejecución de los recursos); y, entre otras, garantizar que los gobiernos locales cuenten con el número de profesionales suficientes en el área de planeación local (Sanguino, 2012). Este último argumento está basado en una de las demandas que más señalan los gobernantes locales a la hora de explicar falencias en la gestión pública dado



que la contratación de profesionales depende de la aprobación de la Secretaría Distrital de Gobierno.

De hecho, analizar cómo incide en la ejecución presupuestal el número de profesionales con los que cuenta la alcaldía local en el área de planeación se constituye en un asunto relevante si se tiene cuenta que de acuerdo a los reportes de contratación durante el mismo periodo que lleva la implementación de la medida de reducción de las líneas (2013 – 2016) también se han presentado incrementos bastante representativos en el nivel de contratación de profesionales de apoyo a la contratación.

Es por ello que este estudio no descarta que pueden existir otras variables (determinantes) que podrían ser más relevantes o generar mayor incidencia y es por esa razón que el modelo econométrico incluye varias de las mencionadas a través de la revisión bibliográfica sobre el tema.

Además, si se analiza la eficacia en la ejecución presupuestal desde un enfoque de capacidad institucional, definido como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos (Fukuda- Parr et al., 2002), se hace necesario incluir componentes o variables que puedan explicar también el por qué una institución, entidad, o en este caso, una alcaldía local alcanza o no niveles de ejecución presupuestal óptimos.

Es importante aclarar que si bien el modelo incluye otros determinantes, este estudio centrará su análisis y, por ende, las conclusiones en relación a la hipótesis de establecer si efectivamente (y como se argumenta desde la misma definición de la política pública) la delimitación de líneas de inversión se constituye en una variable que incide en los niveles de ejecución presupuestal local.

Esto teniendo en cuenta que el cambio, orientación y/o directriz más trascendental durante el periodo de estudio está relacionada con la implementación de la directiva 005 de 2012; es decir, con una acotación de las líneas de inversión locales.

Es por ello que en los próximos capítulos este estudio se enfoca, especialmente, en explicar la relación, tanto cualitativa como cuantitativa, entre la acotación de líneas de inversión y la eficacia presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local.

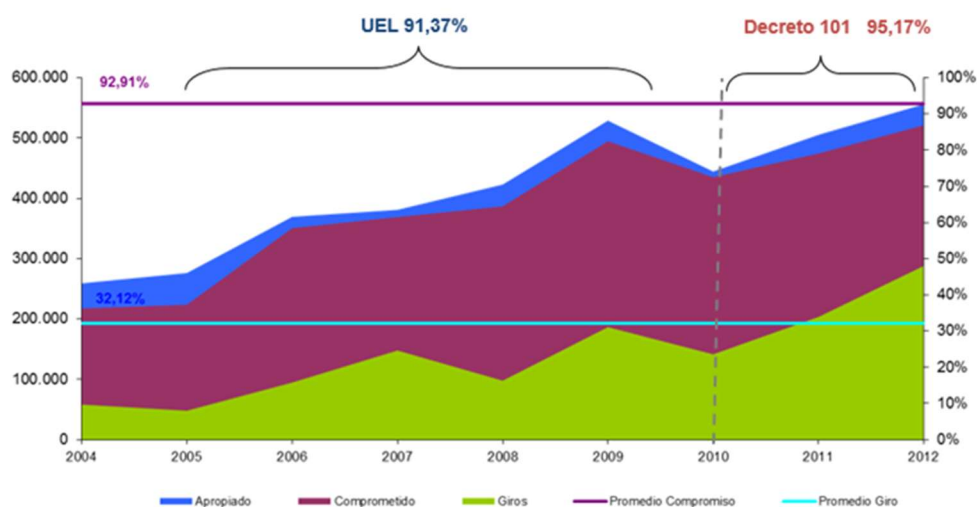
## **Capítulo II. La ineficacia en la ejecución presupuestal por parte de las Alcaldías Locales de Bogotá D.C. y su relación con las líneas de inversión**

Antes de describir más explícitamente la problemática y de explicar su relación con la acotación las líneas de inversión es importante mencionar que durante el periodo que se tiene como base de análisis de la ineficacia presupuestal local (2004-2012) se presentaron dos enfoques en la administración de los recursos: de una parte, la centralización de los procedimientos contractuales, para la ejecución del presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local-FDL, en las Unidades Ejecutoras Locales -UEL (Decreto Distrital 022 de 1998); y, de otra parte, un enfoque de delegación de la función de contratación, establecido con el Decreto 101 de 2010, en el que se otorga a las Alcaldías Locales mayor autonomía para que se administren los recursos sin dejar de lado la sinergia que debe existir entre el Plan de Desarrollo Distrital y los Planes de Desarrollo Local en el que, en virtud del artículo 63 del Decreto Ley 1421 de 1993, “el ejercicio de funciones por parte de la autoridades locales deberá conformarse a las metas y disposiciones del plan general de desarrollo”, en donde el Alcalde Mayor define unos lineamientos o directrices. Con este mecanismo se pretende aumentar los niveles de ejecución, con base en las necesidades de cada localidad, sin dejar de lado las prioridades definidas por administración distrital.

Estos dos enfoques o estrategias, se implementaron, entre otras razones, con el propósito de mejorar la eficacia en la ejecución presupuestal, dadas las dificultades que las Alcaldías Locales presentaban a la hora de ejecutar, dentro de la vigencia anual, los recursos de inversión asignados desde el nivel central; generando, entre otros, un retraso en la entrega oportuna de bienes y servicios y un alto rezago presupuestal.

De este modo, en el marco de esas dos formas de administración de los recursos locales, que pueden a su vez verse como alternativas de solución encaminadas a mejorar la ejecución presupuestal, se encontró que durante la vigencia de las UEL se comprometieron, en promedio, el 91,37% de los recursos apropiados por las Alcaldías Locales, mientras que durante la aplicación del Decreto 101/10 este indicador fue del 95,17%. Estos resultados pueden verse detalladamente en la Gráfica 1<sup>12</sup> y permiten sugerir, a manera de análisis, que en ninguno de los dos casos las Alcaldías Locales alcanzaron a ejecutar/comprometer el 100% de los recursos asignados; y que el mejoramiento de los indicadores presupuestales requiere en principio que la función de la ordenación del gasto de los recursos de inversión de las localidades este a cargo de Alcaldías Locales y no de entes, instancias o unidades del nivel central.

**Gráfica 1. Apropiación, compromisos y giros de la inversión Directa (2004-2012)**



Fuente: SEGPLAN – SDP y PREDIS- SHD

<sup>12</sup> Nota: Para los promedios realizados en el periodo de análisis de este capítulo de introducción, no se tuvieron en cuenta los resultados de la vigencia 2010, pues que fue año de expedición del Decreto 101/2010 y por tanto, hubo un cambio en administración de recursos durante el periodo, razón por la que no se puede establecer si pertenece a una u otra forma de administración de los recursos locales.

Ahora bien, como se mencionó en el capítulo anterior, abordar las falencias que presentan las alcaldías locales a la hora de ejecutar sus recursos de inversión no solo pasa por analizar los porcentajes de recursos que se alcanzan a comprometer durante la vigencia anual, sino también del momento del año en que se llevan a cabo esos compromisos.

Al respecto, es importante señalar que la ejecución de los recursos se ha llevado a cabo por lo general durante el último trimestre del año. En este sentido, las cifras muestran que en el periodo de análisis (2004-2012) la ejecución por compromisos en el trimestre octubre-diciembre de cada vigencia fue en promedio del 50,58%. Pero, es aún más alarmante que en solo el mes de diciembre la ejecución local alcanzara a ser del 41,22% en promedio. Luego, el promedio de inversión mensual, medido en términos de ejecución por compromisos, es inferior al 5% en los tres primeros trimestres de cada vigencia durante todo el periodo de este análisis.

Analizando por separado los periodos (2004-2010) y (2011-2012) se encuentra que el 51,69% de los compromisos anuales se realizaban en el último trimestre en el periodo de las UEL. Este promedio para el periodo en que los FDL asumen la ejecución de los recursos de inversión en acatamiento del Decreto 101 de 2010 (2011-2012) fue de 46,71%, es decir, se presentó una reducción de 5 puntos porcentuales en la ejecución por compromisos en el último trimestre del año. Sin embargo, este porcentaje no es concluyente y es bajo considerando que se quería que la contratación local fuera superior en el primer semestre del año.

Estas cifras permiten afirmar que la ejecución de los recursos por compromisos se lleva a cabo en los últimos meses del año, obedeciendo entre otras razones de mayor trascendencia, al afán de las

alcaldías por contratar en el último momento y no perder los recursos asignados. Pero además, evidencia que debido al retraso que se presenta en la ejecución de compromisos la entrega material o física de los bienes y/o servicios contratados para el beneficio de la comunidad, presenten un rezago en las actividades y en la ejecución real del presupuesto con relación al disfrute efectivo de los beneficios.

Finalmente, para las vigencias analizadas (2004-2012), de acuerdo a la información arrojada por el sistema PREDIS, el promedio de giro local fue de 34,34% y presenta el punto más alto para este indicador en la vigencia 2012 con el 55,25%. Es decir, la ejecución de la inversión en las localidades presenta un considerable rezago presupuestal, resultado de un manejo inadecuado de los tiempos y la forma de contratar de los FDL, la inversión de cada año por lo general, corresponde a compromisos de vigencias anteriores es decir, pago de obligaciones por pagar y la inversión directa -giros presupuestales- con recursos de la vigencia es baja, evidenciando la inoportunidad en la entrega de los bienes y servicios a los ciudadanos.

Comparando la situación Local con la Distrital se tiene que para la administración central<sup>13</sup> el comportamiento de la ejecución por compromisos es constante durante la vigencia y crece casi que de manera paulatina durante el transcurso de la vigencia y no con presencia de grandes compromisos en el último trimestre. En la administración central en los años de armonización

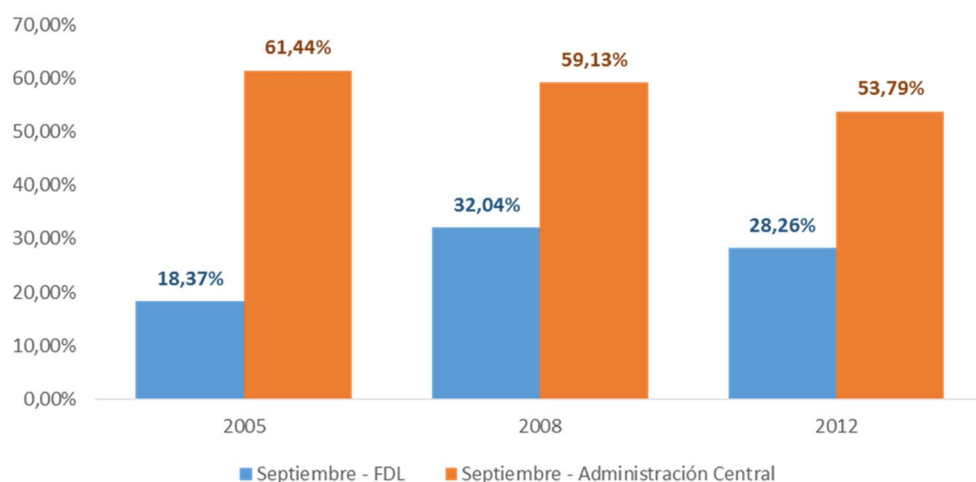
---

<sup>13</sup> Entendiéndose como el despacho del Alcalde o Alcaldesa Mayor, los Consejos Superiores de la Administración Distrital, las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos y las Unidades Especiales sin personería jurídica (Art. 22, Acuerdo 257 de 2006).

administrativa distrital<sup>14</sup> (2005, 2008 y 2012) al mes de septiembre la ejecución por compromisos es en promedio del 57,13%<sup>15</sup> del total de los recursos asignados para la vigencia, mientras que para los FDL en el periodo enero-septiembre se alcanza una ejecución del 31,6%.

Visto de otra manera, mientras la administración central ejecuta en promedio el 22,07% de los recursos anuales en el mes de diciembre, los FDL ejecutan el 46,78% (2,1 veces más que en el nivel central). Por lo tanto, los problemas en ejecución eficaz del presupuesto es más característico del nivel local que del central.

**Gráfica 2. Ejecución Administración central Vs Ejecución FDL entre los meses enero a septiembre, en los años de armonización distrital (2005, 2008 y 2012)**



Elaboración propia  
Fuente: PREDIS - SHD

<sup>14</sup> Siendo estos años los que tienen el comportamiento de gasto más lento por el cambio de administración, gabinete y en general, de personal y la formulación del nuevo plan de desarrollo distrital a principio de año y de los planes de desarrollo local en el segundos semestre del año.

<sup>15</sup> Según cifras arrojadas por el sistema PREDIS, que es el Sistema de Presupuesto Distrital que apoya el proceso de programación ejecución, control y seguimiento del presupuesto Distrital de la Secretaría de Hacienda Distrital.

Si bien, las localidades alcanzan un alto porcentaje de ejecución por compromisos en el total de la vigencia (93,15% en promedio en los años de armonización o primer año de gobierno distrital), la generalidad es que gran parte del esfuerzo se realiza en los últimos meses del año, haciendo evidente problemas de planeación y administración de recursos y ocasionando problemas de generación de obligaciones por pagar, esto por lo tanto, va en contra de la búsqueda de mayor eficiencia en el gasto público local.

Sumado o tal vez como consecuencia de lo anteriormente señalado se encuentra también que en lo que respecta a la ejecución presupuestal por giros o ejecución real, las alcaldías locales, durante los años de cambio de gobierno distrital, solo ejecutaron en promedio, el 33,07% de los recursos asignados o disponibles dentro de cada año; esto según los datos suministrados por PREDIS.

De acuerdo al informe de la Contraloría de Bogotá (2008) los giros en el periodo 2004-2008 alcanzaron, en promedio, el 47,12%, por tanto cerca del 52,88%<sup>16</sup> se ejecutó en forma de obligaciones por pagar<sup>17</sup>. Esta tendencia implica una entrega extemporánea de los productos y/o servicios que proveen los FDL, aplazamiento en el disfrute y satisfacción de la ciudadanía y, la constitución de un número mayor de recursos como obligaciones por pagar; lo cual a su vez genera que los recursos que las Alcaldías Locales deben ejecutar en una vigencia sea equivalente al de

---

<sup>16</sup> Teniendo en cuenta que los giros se calculan como proporción del presupuesto comprometido, ya que no tiene sentido realizar un pago de un compromiso que no se ha formalizado.

<sup>17</sup> Las obligaciones por pagar corresponden a los compromisos realizados durante vigencias o años anteriores que no se alcanzaron a pagar durante el año en la cual se llevó a cabo el contrato o compromiso. También se pueden entender como las obligaciones constituidas para amparar los compromisos que se hayan derivado de la entrega de los bienes, obras y servicios y de su recibido a satisfacción antes del 31 de diciembre de cada año; y de anticipos y pagos por anticipado pactados en los contratos no ejecutados. Por lo general, esto se presenta porque los compromisos se adquieren en los últimos meses del año de ejecución en el cual fueron asignados y apropiados los recursos.



dos (2) presupuestos, debido al rezago presupuestal, el cual se entiende como el aplazamiento, para la vigencia siguiente, de la ejecución real o activa (como lo menciona la contraloría) de las apropiaciones previstas y aprobadas en la vigencia anterior.

De acuerdo a las cifras presentadas anteriormente se puede evidenciar que el nivel de eficacia en la ejecución de los recursos por compromisos por parte de los FDL, con la entrada en vigencia del Decreto 101/10, aunque mejoró no alcanzó los niveles deseados, y que al evaluar la ejecución por giros, que pasó 29,73% (2004-2010) a 49,07% (2011-2012), los niveles de rezago presupuestal se mantuvieron por encima del 50%. Por ende, tanto para los entes de control como para las mismas administraciones distritales posteriores, ni la creación de las UEL, ni la entrada en vigencia del Decreto 101 fueron contundentes en el propósito de mejorar los niveles de ejecución presupuestal de las Alcaldías Locales.

Esto conllevó al Gobierno de Gustavo Petro a orientar los esfuerzos en lo que se consideró era el motivo por el cual las alcaldías no ejecutaban sus recursos de inversión eficazmente: un alto número de líneas de inversión.

Se habla de líneas de inversión y no de competencias debido a que estas no están definidas normativamente<sup>18</sup>, entendidas administrativamente hablando, como el conjunto de facultades,

---

<sup>18</sup> Esto a pesar de que el artículo 63 del Decreto 1421 establece que “*el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, hará la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, y algunas normas generales que determinan que la asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios; que el ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá conformarse a las metas y disposiciones del plan general de desarrollo;*

atribuciones, funciones y potestades que son asignadas jurídicamente a un órgano, dependencia o entidad del Estado (Beltrán, 2011). Por ende, el concepto de competencias encierra un conjunto de significaciones que se relacionan entre sí y que como concepto práctico tiene un propósito definido pero carece de una propia materialidad.

Sin embargo, el artículo tercero del Decreto 101 establece las funciones de las Alcaldías Locales, las cuales a diferencia de las competencias si permiten materializar el propósito en acciones o actividades concretas (Beltrán, 2011), entendiendo que estas plantean objetivos institucionales a través de los cuales se presta determinado bien o servicio, incorporando o definiendo acciones y/o actividades concretas.

Una de las funciones misionales que plantea el artículo tercero del decreto 101 de 2010 señala que las alcaldías deben contribuir en el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Distrital a través de sus Planes de Desarrollo Local; y, si bien dentro de la norma o en normas posteriores no se definen las temáticas, sectores, necesidades, actividades o acciones sobre las que deben hacer dicha contribución, si se establece, a través del mismo decreto 101 (Literal b, del Artículo 21), que a través de las líneas de inversión<sup>19</sup>, el nivel distrital definirá a las alcaldía locales las acciones y/o actividades que podrán adelantar con los recursos de inversión.

---

*que en la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas; y, que no podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención”*

<sup>19</sup> Antes de la entrada en vigencia del Decreto 101 de 2010, especialmente durante el periodo 1998 - 2004, la administración distrital realizó varios ejercicios de ordenamiento a las inversiones de los FDL, de los cuales se guarda memoria en las Actas de Reunión del CONFIS, en las que se determinaban observaciones generales y específicas que los Alcaldes Locales debían acoger antes de la presentación del proyecto de presupuesto a la respectiva Junta Administradora Local - JAL. Después, aparecería el documento “Criterios para la Programación de la Inversión Local”, adoptado mediante el Acta de sesión Confis N°07 de 26 de mayo de 2004. Este documento expedido para la vigencia del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Sin Indiferencia 2004 - 2008”, hizo

Las Líneas de Inversión Local se constituyen, así, en un instrumento de planeación dentro del esquema de asesoría y asistencia técnica sectorial para la ejecución de los recursos de inversión de los FDL. Su propósito es garantizar la unidad y coherencia en la implementación de las políticas públicas en el territorio a través de las acciones contratadas con recursos de inversión local, toda vez que, a partir de 2010, en coherencia con el enfoque de descentralización, se devolviera (después de las UEL) a los Alcaldes y Alcaldesas Locales la ordenación del gasto (SDP, 2011).

Se busca así, hacer posible la gestión territorial en el distrito a través de la generación de condiciones institucionales, facilitando y ordenando los objetivos de las políticas públicas de la ciudad y las inversiones que se adelanten desde el nivel local. De este modo se posibilita que las entidades del nivel central y las Alcaldías Locales coordinen sus acciones desde una dimensión territorial aplicando los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad (Acuerdo Distrital 257, 2006, Art.3).

---

recomendaciones para tener en cuenta ciertos criterios en la programación de la inversión en los FDL. Sin embargo, es importante aclarar que, si bien antes del 2008 no se denominaban líneas de inversión a las observaciones y orientaciones emanadas del nivel distrital, estas eran equivalentes, pues de igual forma trataban de definir y, supuestamente, limitar los temas hacia los cuales las Alcaldías Locales podían destinar recursos de inversión. Con el nombre de Líneas de Inversión Local fueron expedidos los lineamientos para aplicarse durante la vigencia del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor 2009 - 2012”, según el Acta de sesión Confis N°09 de 2008 y el Documento CONFIS Distrital N°1, ambos del 26 de agosto de 2008. Este Consejo en su función de coordinador del sistema presupuestal del Distrito, definió este instrumento como aquel que permitiría a las administraciones locales orientar sus inversiones a la atención de necesidades básicas que fueron priorizadas e incluidas en los PDL en concordancia con los objetivos estructurantes y las metas definidas en el Plan de Desarrollo Distrital. Dicho documento señala que las Líneas de Inversión Local son el resultado de un ejercicio de concertación entre las administraciones locales y las Secretarías Distritales que encabezan cada uno de los sectores definidos en la reforma administrativa de 2006.

En este sentido, las Líneas de Inversión Local establecen el marco de referencia con el cual la administración distrital determina una orientación estratégica de las inversiones que se podrán adelantar en el horizonte de los Planes de Desarrollo Local – PDL<sup>20</sup>. Por tanto, estas líneas, desagregan las funciones y especifican las finalidades de objetos de gasto de inversión autorizadas a los FDL y, por ende, se constituyen en el insumo clave para la formulación de las metas a alcanzar, por parte de los gobiernos locales, en los cuatro años de mandato.

De este modo las Líneas de Inversión Local definen, de manera transitoria, por cada gobierno distrital, las tareas y/o funciones que deben realizar las Alcaldías Locales para la prestación de bienes y servicios con los recursos de inversión de los FDL. No obstante, hay que aclarar que a pesar de existir este instrumento, las alcaldías desde su creación han podido desarrollar y/o

---

<sup>20</sup> Con el fin de orientar las actuaciones de la administración local, durante sus periodos de gobierno, y de garantizar el uso eficaz y eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones de la administración en el nivel de gobierno local se determinó que las alcaldías locales debían cumplir también con un proceso de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de Planes de Desarrollo Local. Con dicho objeto se expidió el decreto 425 de 1995, el cual fue modificado por el Decreto 739 de 1998 y finalmente, por el Acuerdo 13 de 2000 que reglamenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo económicos y sociales para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital, conocidos como Planes de Desarrollo Local -PDL. Es necesario mencionar que los Planes de Desarrollo Local empiezan su ejecución un año después de comenzar la administración distrital, debido a que se debe tener un Plan de Desarrollo Distrital-PDD adoptado como uno de los principales insumos para poderlos formular, así como las líneas de inversión. Por tales razones la formulación y adopción de dichos PDL se lleva a cabo en el segundo semestre del primer año del gobierno distrital, momento en el cual ya está adoptado el PDD y ya se tienen las líneas de inversión establecidas mediante acto administrativo.

Los Planes de Desarrollo Local al igual que el Plan de desarrollo Distrital debe componerse, en concordancia con la Ley Orgánica del plan de desarrollo, ley 152 de 1994, de: una parte estratégica en donde se hace referencia a los políticas, objetivos, estrategias y programas, y de un plan de inversiones de mediano y corto plazo que contiene los presupuestos plurianuales de los principales proyectos prioritarios y la determinación de los recursos financieros que garantizan la ejecución del plan. En cuanto a su estructura, la parte estratégica del PDL está constituida por los niveles general (objetivos generales), programático (programas de gobierno) y operativo (proyectos de inversión con sus correspondientes metas e indicadores), la cual debe guardar total coherencia con el nivel distrital a tal punto que los nombres de los objetivos generales y de los programas deben ser los mismos. El plan de inversiones del PDL, estará compuesto únicamente por el Presupuesto plurianual de inversiones.

implementar prácticamente cualquier tipo de inversión o actividad; esto en comparación con las inversiones y actividades que desarrollan las entidades del nivel central, las cuales se encuentran definidas y establecidas normativamente y no son objeto de variación anual como si lo pueden ser las líneas de inversión.

Esa falta de acotación de las líneas de inversión, según la administración de la Bogotá Humana, implicaba una gran carga administrativa debido a que teniendo demasiados asuntos, acciones y/o actividades que atender, los procesos contractuales a desarrollar eran muchos y por ende el tiempo incurrido era mayor para avanzar rápidamente en todos ellos.

Y es que si bien existen diferentes y diversos factores o variables (como la población, el tamaño del territorio local, el número de profesionales, el monto de recursos recibidos por transferencias, entre otras muchas más) que podrían dar cuenta del por qué las Alcaldías Locales no logran ejecutar eficazmente sus recursos de inversión, la administración distrital de la Bogotá Humana consideró que debido a la gran cantidad de acciones y/o actividades que se pueden desarrollar desde los Fondos de Desarrollo Local, no se ha logrado la especialización y concentración de estos en asuntos y problemas propios de cada territorio y, por ende, se ha dificultado la ejecución ágil y oportuna de los recursos de inversión.

Esa falta de especialización de las alcaldías, según la administración distrital, hace que los procesos de contratación sean más largos debido a que los servidores públicos de las alcaldías deben surtir todo un proceso de adquisición de conocimiento técnico para poder formular apropiadamente los proyectos y contratos sobre distintas temáticas y problemáticas. A eso se suma, además, el hecho

de que tener acciones y/o actividades tan volátiles (esto teniendo en cuenta que las líneas de inversión se pueden modificar anualmente), que se presta para diferentes interpretaciones en la manera de implementar las acciones o funciones, lo que a la larga se traduce también en retrasos en la ejecución debido a la mayor cantidad de tiempo en la que se incurre mientras se define la opción que se considere más idónea.

Las UEL, según algunos planteamientos, subsanaban la falencia relacionada con el conocimiento técnico; sin embargo, como lo señalan Botero et al. (2010), debido a que desde el nivel local se seguían manejando una gran cantidad de temas y problemáticas, el volumen de proyectos que debían revisar y aprobar dichas instancias podía llegar a desbordar su capacidad, haciendo que los tiempos de contratación y, por ende, de ejecución, no mejoraran.

Con el fin de hacer más robustos los argumentos que exponía la administración de Petro se llevó a cabo una análisis cuantitativo en el que se explicó la manera como las líneas de inversión inciden en la formulación de los planes de desarrollo local (especialmente en lo que respecta a las metas plan de desarrollo y metas proyecto), los proyectos de inversión local y, derivado de todo esto, la contratación (que es finalmente donde se evidencia la ejecución presupuestal). Esto teniendo en cuenta que desde el análisis distrital se afirmaba que al tener un alto número de líneas de inversión también se tendría un gran número de metas plan de desarrollo, metas proyecto<sup>21</sup>, proyectos de

---

<sup>21</sup> Las metas proyecto se derivan de las denominadas metas plan de desarrollo y son formuladas en el momento de definir los proyectos de inversión que las alcaldías locales implementan para dar cumplimiento a las metas plan de desarrollo. No siempre las metas proyecto corresponden a las mismas metas plan de desarrollo, pues en ocasiones una meta plan de desarrollo puede llegar a derivar varias metas proyecto con el fin de hacer énfasis en poblaciones, beneficiarios o de acciones específicas.

inversión y, por ende, un volumen enorme de contratos sobre los cuales se debía incurrir una gran cantidad de tiempo retrasando la ejecución presupuestal.

En otras palabras, se puede decir que un alto número de contratos es una consecuencia inicial del número de metas plan de desarrollo que se formulan en los planes de desarrollo locales, así como de los proyectos de inversión y las correspondientes metas de proyecto. Esto porque es de dichas metas y proyectos que se derivan de los correspondientes contratos, mediante los cuales se implementa las actividades que los FDL se comprometen a realizar. En este sentido, un alto número de metas y proyectos conduce, por lo general, a un alto número de contratos.

Al respecto se encontró, por ejemplo, que en Bogotá Positiva (2009 - 2012) se presentaron en total, para todas las localidades, 1.923 metas Plan de Desarrollo Local y 2.341 metas proyectos. Es decir, cada alcaldía local manejaba, en promedio, alrededor de 96 metas Plan de Desarrollo y 117 metas proyecto, de acuerdo a los datos suministrados por el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo Distrital - SEGPLAN.

En cuanto al número de proyectos para ese mismo periodo (2009 - 2012) el SEGPLAN reporta en total la existencia de 751 proyectos de inversión local, es decir, que en promedio cada alcaldía local ejecutaba aproximadamente 38 proyectos.

Dada esa gran cantidad de metas y de proyectos la administración distrital señaló que se producía un alta la dispersión de la contratación, entendida como la tendencia a efectuar un alto número de contratos, que por lo general tienen montos pequeños, lo cual según los entes de control no generan

mayor impacto en el territorio o para la población; y, que favorecen al incremento de los niveles de corrupción debido a que por lo general se hacen a través de una modalidad de contratación directa, no favoreciendo la participación equitativa de los oferentes como si ocurre en las licitaciones públicas, el concurso de méritos y la selección abreviada.

En este sentido, de acuerdo a la información de PREDIS de la Secretaria Distrital de Hacienda sobre la contratación de los FDL durante el periodo 2004 - 2012, se tiene que, en promedio cerca del 38,39% de los contratos de inversión fueron menores o iguales a \$10 millones y menos del 6% correspondieron a contratos que superan los 500 millones. Del total de \$4 billones invertidos por los FDL entre 2004-2012, apenas el 25,25% de los recursos fueron comprometidos en contratos iguales o superiores a los \$100 millones.

**Tabla 1. Contratos de los FDL (2004-2012)**

Intervalo de Montos	Número de contratos			Valor Comprometido		
	#	% Part.	% acumulado	\$	% Part.	% acumulado
1.000.000	1.519	1,41%	1,41%	9.099	0,22%	0,22%
3.000.000	9.513	8,82%	10,23%	17.516	0,43%	0,65%
5.000.000	11.662	10,81%	21,04%	67.094	1,64%	2,29%
10.000.000	18.725	17,36%	38,39%	96.290	2,36%	4,65%
30.000.000	29.925	27,74%	66,13%	283.449	6,94%	11,59%
50.000.000	9.289	8,61%	74,75%	238.903	5,85%	17,44%
100.000.000	9.170	8,50%	83,25%	544.503	13,33%	30,78%
300.000.000	12.222	11,33%	94,58%	967.537	23,69%	54,47%
y mayor...	5.852	5,42%	100,00%	1.859.190	45,53%	100,00%
<b>Total</b>	<b>107.877</b>	<b>100%</b>		<b>4.083.580</b>		

Fuente: Predis – SHD. Cálculos de las autoras



Los resultados del análisis ratificaron la decisión de la Administración Distrital de la Bogotá Humana (2012-2015) de orientar los esfuerzos en una acotación de las líneas de inversión, pues hasta ahora ninguna administración había centrado sus esfuerzos en este aspecto. Y es que si bien las UEL y la expedición del Decreto 101 tuvieron como objetivo mejorar, entre otros, la eficacia de la ejecución presupuestal local, su estrategia de implementación no contempló una revisión y/o definición clara de las líneas de inversión; las cuales, según la administración de Gustavo Petro, al contemplar más de 165 objetos de gasto permitían que las alcaldías pudieran realizar prácticamente todo tipo de actividades, favoreciendo así la formulación de un alto número de metas, de proyectos y por ende de contratos; generando, además de una ineficacia en la ejecución, debido a la multiplicidad de tareas, una duplicidad entre las acciones sectoriales y locales, pues tanto las entidades del nivel central como los FDL podían desarrollar prácticamente las mismas acciones.

Es así que en el gobierno de la Bogotá Humana se formuló y adoptó la Directiva 005 de 2012 *“Lineamientos de política para las líneas de inversión local”* con el propósito de mejorar la eficiencia y eficacia de la inversión pública en los FDL a través de una delimitación de las líneas de inversión.

La Directiva estableció tres (3) objetivos, que estaban orientados, principalmente, a mejorar los niveles de ejecución presupuestal: (i) disminuir la dispersión en el gasto de inversión, (ii) minimizar el tiempo de contratación, haciendo que la ejecución de los recursos y la entrega de los bienes y/o servicios se hagan efectivamente dentro de la vigencia de contratación y, (iii) lograr una mayor coordinación y complementariedad entre la administración central y las localidades. La puesta en marcha de esta Directiva se hizo para la preparación, presentación y ejecución de los

planes de desarrollo y presupuestos locales a partir del 2013 y hasta el 2016 (debido a que el periodo de gobierno local empieza un año después del distrital y para este caso inició en el 2013 y finalizó en diciembre de 2016).

Las nuevas líneas de Inversión local permitieron, entonces, una disminución de las acciones y/o actividades que en el marco de las políticas públicas podían implementar las Alcaldías Locales. Fue así como se disminuyó las líneas de inversión implementadas de 43 a 9 entre 2009 y 2013, y de 165 a 75 los objetos de gasto en el mismo periodo<sup>22</sup>. Esta reducción pretendía generar una mayor concentración de los recursos humanos, técnicos, financieros y administrativos, en temas específicos, y por tanto tener un mayor nivel de eficacia y de eficiencia presupuestal como en otros aspectos.

Adicionalmente, a los propósitos generales de las líneas de inversión, estos lineamientos propendían por el mejoramiento de la prestación de los servicios a cargo de la respectiva localidad, la oportunidad y la eficiencia del gasto local y el fortalecimiento de la capacidad de ejecución de las inversiones locales. De igual forma buscaban promover y fortalecer la participación ciudadana, así como evitar la duplicidad en la inversión, favoreciendo la complementariedad entre las acciones realizadas desde las entidades del nivel central y aquellas implementadas desde las localidades.

---

<sup>22</sup> Objetos de gasto establecido a través del instrumento denominado batería de indicadores, elaborada por la SDP para guiar la formulación de los PDL y, por ende, de las metas y proyectos. Esto con el fin de que las alcaldías no generaran por cada línea cualquier tipo y número de metas y, en consecuencia, se disminuyera el número de proyectos y de los contratos derivados de estos.

La directiva, una vez expedida, tuvo muchos contradictores, especialmente por parte de espacios de participación, como los Consejos de Planeación Local- CPL, y cuerpos colegiados como las Juntas Administradoras Locales- JAL<sup>23</sup> y el Concejo de Bogotá. Estos consideraban que los lineamientos afectaban la autonomía y la participación local ya que la Directiva, al disminuir las líneas de inversión, además de reducir las opciones de acciones a implementar por parte de los gobernantes locales dejaría por fuera varias actividades que ya se estaban realizando desde el nivel local, como por ejemplo, la implementación de los comedores comunitarios, así como otras demandas sociales emanadas por lo general, de espacios de participación como los encuentros y cabildos ciudadanos. Por su parte, la restricción en la determinación del monto de recursos a destinar estaría condicionada por el hecho de que mínimo el 40% de los recursos de inversión deberían destinarse a la recuperación, mantenimiento, rehabilitación y/o construcción de la malla vial local y el espacio público.

La implementación de esta política pública lleva ya cinco (5) años, y aunque aún los entes de control y, en general, la ciudadanía señalan que la medida no fue positiva, especialmente porque según ellos coarta la participación ciudadana, una buena parte de la administración distrital y local señala que aunque aún no se han alcanzado de manera total los objetivos planteados en la directiva

---

<sup>23</sup> Las Juntas Administradoras Locales- JAL, las cuales hacen un papel similar al concejo distrital o municipal en las localidades, son elegidas popularmente por periodos de cuatro (4) años y son las encargadas de adoptar los Planes de Desarrollo Local -PDL, que deben ir en concordancia con el Plan de Desarrollo Distrital- PDD, ya que deben tener una visión estratégica compartida y la misma estructura programática. También son las encomendadas de aprobar el presupuesto anual del respectivo fondo de desarrollo local, previo concepto favorable del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS, y de conformidad con los programas y proyectos del plan de desarrollo local. No obstante, los alcaldes y/o alcaldesas locales designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora Local, también tiene la posibilidad de aprobar por decreto tanto los PDL como los presupuestos anuales (Acuerdo 13, 2000, art. 23).

005 de 2012, el hecho de que las alcaldías locales especialicen sus actividades y, por ende, cuenten con menos acciones hacia las cuales pueden dirigir sus recursos de inversión, si ha permitido mejorar los niveles de ejecución presupuestal anual en lo local, el impacto de las acciones locales y la oportunidad en la entrega y prestación de bienes y servicios.

De acuerdo a los resultados preliminares de ejecución por compromisos y giros de las vigencias 2013-2016, se tiene que en promedio los FDL ejecutaron el 95,15% en compromisos y 36,28% en giros. Estas cifras comparadas con las encontradas en el periodo de análisis anterior (UEL y Decreto 101/10) representan una mejora en el nivel promedio de ejecución por compromisos de 6,15 puntos, que representan un 20,4% de mejoramiento con relación a las UEL.

Es por lo anterior, que se consideró relevante adelantar este estudio, en el cual, se trata de evidenciar como la acotación de las líneas de inversión se constituye en un determinante que afecta positivamente la eficacia presupuestal. Para ello, se propendió por establecer el nivel de incidencia que tiene una disminución/delimitación en las líneas de inversión en los indicadores de eficacia en la ejecución presupuestal local, especialmente en relación al rezago presupuestal, el cual, como se mencionó, hace referencia al aplazamiento para la vigencia siguiente, de la ejecución real de las apropiaciones previstas y aprobadas en la vigencia anterior.

Esto se consideró útil, por un lado, porque permitía corroborar o desvirtuar el argumento de la administración del gobierno de Gustavo Petro, al formular la política pública (Directiva 005 de 2012), que afirmaba que el hecho de acotar las líneas de inversión se convertía en un factor explicativo de la mejora presentada en los niveles de ejecución presupuestal y, por ende, la

reducción del rezago presupuestal. Pero también, porque se podía determinar si los esfuerzos en pro de mejorar la eficacia presupuestal de las alcaldías locales deben contemplar, entre otros y/o con mayor ahínco, la delimitación de las líneas de inversión, favoreciendo la especialización de las acciones desarrolladas por los FDL.

### **Capítulo III. Análisis del comportamiento/evolución de indicadores relacionados con la ejecución presupuestal a la luz de una acotación provisional de las líneas de inversión local a través de la Directiva 005 de 2012**

Como se mencionó en el capítulo anterior, las líneas de inversión local establecidas a través de la Directiva 005 del 05 de julio de 2012, además de propender por alcanzar los objetivos principales que por normatividad tienen (delimitar provisionalmente las competencias locales en pro de lograr una coordinación y alineación de los recursos de inversión local con las prioridades distritales establecidas en los Planes de Desarrollo Distritales y la generación de una relación de complementariedad, subsidiaridad y/o concurrencia entre el sector central y las localidades en la atención de las principales necesidades de los ciudadanos), representaron un esfuerzo de la administración distrital de Bogotá Humana (y en la actual Bogotá Mejor Para Todos), por mejorar las falencias que en materia de ejecución presupuestal han presentado históricamente las Alcaldías Locales, creyendo que al acotar las acciones y/o actividades se lograrían mejoras en relación a la eficacia presupuestal. Es por ello que para la definición de las líneas se consideraron, entre otras, las siguientes situaciones que afectan, de una u otra forma, los niveles de ejecución presupuestal o que evidencian los problemas que en relación a este aspecto se despliegan:

- Alta dispersión de los proyectos de inversión para las 20 localidades del Distrito. Esto significa la existencia de un número amplio de proyectos que se deriva, de un gran número de metas Plan de Desarrollo; pero, también representa una alta variedad de proyectos en relación a los temas o problemáticas abordadas.
- Gran cantidad de contratos para ejecutar el alto volumen de proyectos de inversión.

- Alto volumen de contratos por bajos montos que, por lo general, no están directamente relacionados con la provisión de bienes o servicios o la generación de un mayor impacto a través de la contratación.

Estas situaciones, según los formuladores de la política pública, hicieron que las alcaldías locales presentaran periodos más largos de ejecución presupuestal en razón a una falta de especialización de las acciones implementadas desde lo local, que conllevaba largos procesos administrativos. Por ende, la directiva 005 de 2012 apuntó a que los Fondos de Desarrollo Local - FDL, partiendo de la formulación de los planes de desarrollo, redujeran el tiempo ocupado en temas administrativos, como la elaboración y supervisión de proyectos y contratos, evitando la duplicidad de esfuerzos y funciones con el nivel central y otras entidades, y reduciendo los costos de transacción de los recursos públicos. De este modo, se esperaba poder concentrar la gestión y esfuerzos de las alcaldías locales en procesos de planeación estratégica local y la coordinación con el nivel central, a la vez que se incrementara el impacto de las diferentes acciones emprendidas.

En términos de indicadores se buscó así, a través de la acotación de las competencias, disminuir el número de metas Plan de Desarrollo, proyectos, y contratos (propendiendo además por contratos de mayores montos que generen mayor impacto en la provisión de bienes y servicios), con el fin de mejorar las siguientes medidas de eficacia presupuestal:

- Porcentaje de ejecución presupuestal por compromisos acumulada al finalizar la vigencia, así como el porcentaje de ejecución presupuestal por compromisos presentada durante el último trimestre del año. Esto teniendo en cuenta, en relación al primer indicador, que un

nivel óptimo de ejecución presupuestal total al finalizar el año debe estar cercano al 100% y, que una ejecución eficaz del presupuesto, no debe realizarse, en grandes proporciones, en el último trimestre del año, ya que esto significaría la constitución de un gran volumen de obligaciones por pagar y, por ende, el incremento del rezago presupuestal.

- Porcentaje de ejecución presupuestal por giros acumulada al finalizar el año. Este indicador revela el nivel de rezago presupuestal; por ende, un nivel óptimo de ejecución presupuestal por giros supone un porcentaje cercano al 80% al finalizar cada vigencia.

El propósito, entonces, de la Directiva 005 fue el de mejorar estos últimos indicadores, como consecuencia de una disminución en las líneas de inversión que, a su vez, implicaba una reducción del número de Metas Plan de Desarrollo, proyectos y contratos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta a continuación un análisis comparativo del comportamiento de los indicadores anteriormente mencionados con el fin de mostrar, aunque sin constatar una relación de dependencia matemática directa entre las variables, el cambio presentado en los indicadores en mención durante la implementación de la política pública. Este análisis comparativo se llevó a cabo entre los gobiernos de Bogotá Sin Indiferencia (2004- 2008), Bogotá Positiva (2008- 2012) y Bogotá Humana (2012 – 2016); dejando claro que las administraciones locales empiezan un año después que la administración distrital, razón por la cual los periodos de análisis son: 2005-2008; 2009-2012; y 2013-2016.

Es importante tener en cuenta que los datos tenidos en cuenta para análisis de este capítulo y el siguiente, se enmarcan en esos tres gobiernos distritales que se desarrollaron durante el periodo



2004-2016 debido a que la idea fue tratar de establecer, con el mayor rango de tiempo posible, cómo se comporta la variable dependiente (ejecución presupuestal) en contraste o en relación con el número de líneas de inversión establecidas en cada gobierno y otras variables, para así determinar si realmente la limitación/acotación de líneas de inversión, se puede considerar una variable que incide negativamente en la eficacia presupuestal.

Es importante, además, recalcar que las líneas de inversión son diferentes en cada periodo de gobierno, especialmente en el último que es en el cual, a través de la política pública (Directiva 005 de 2012), se hace, por decirlo así, un ejercicio simulado de delimitación de competencias, a través de una disminución notable de las líneas de inversión.

### **Número de metas plan de desarrollo local**

La directiva 005 de 2012 se concibió bajo la lógica de que al avanzar en la limitación de competencias locales (estableciendo un número no tan amplio como con el que se venía trabajando), se disminuiría la carga administrativa, que en relación a las acciones y actividades que contemplaban tantas funciones tenían que desarrollar las alcaldías locales, y, por ende, se mejoraría la eficacia en la ejecución presupuestal.

Por tanto, la disminución de las líneas de inversión debía traducirse, en principio, en una reducción significativa del número de metas establecidas en los planes de desarrollo local (lo que se conoce como metas plan de desarrollo), pues es de allí de donde se desprenden el grueso de las acciones y actividades que durante cada periodo de gobierno implementan las alcaldías locales.

Es por ello, que la directiva 005 se expidió acompañada de lo que se denominó una batería de indicadores, mediante la cual las alcaldías locales debían definir las metas de sus planes de desarrollo, según las competencias asignadas. Por ende, solo de allí podrían extraer aquellos indicadores que, traducidos en metas, fijarían el campo de acción durante el periodo 2013 – 2016.

Es importante señalar que las directrices de la Secretaría Distrital de Planeación, indicaron que no se podían incluir metas que no estuvieran directamente relacionadas con la batería de indicadores. Y en caso de incluirse metas por fuera de lo establecido, estas no serían aprobadas mediante la sesión de Confis en la que se da concepto favorable a los presupuestos locales. Por tal razón dichas metas quedarían, en su gran mayoría, como metas de imposible cumplimiento.

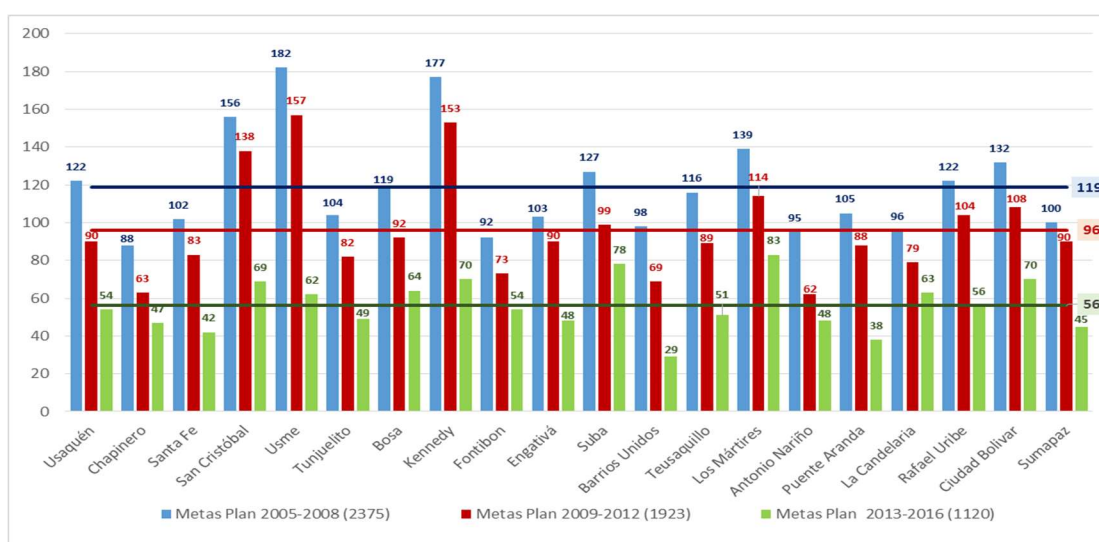
Dadas las anteriores condiciones las metas de los planes de desarrollo local del periodo 2013 – 2016 se definieron en relación con temáticas específicas, establecidas mediante la directiva 005, que propendieron por un grado de especialización en la inversión, una mayor concentración de recursos en dichas temáticas y, por ende, la generación de un mayor impacto y beneficio en la provisión de bienes y servicios a la población local, lo cual representó cambios en las estructuras de los planes de desarrollo local, si se les compara con los planes de desarrollo local anteriores.

De este modo, al formalizarse los cambios pretendidos en los PDL, se formularon un menor número de metas plan de desarrollo para cada localidad. A continuación, en la gráfica 3, se presenta un análisis comparativo por meta plan entre las últimas tres administraciones distritales: Bogotá sin indiferencia (2005-2008), Bogotá Positiva (2009 - 2012) y Bogotá Humana (2013 – 2016).

La comparación permite evidenciar que el número de metas plan que fueron incluidas en los 20 PDL presentaron una disminución del 52,8% comparando el primer y último periodo de gobierno, es decir, periodo de gobierno Bogotá Sin Indiferencia vs Bogotá Humana. Por su parte, al comparar las últimas dos administraciones se revela que se pasó de contar con 1.923 metas plan de desarrollo local a 1.120, siendo el promedio de metas plan por localidad de 96 para el periodo 2009 - 2012, y de 56 en el último periodo.

Las localidades con mayores cambios, comparando el número de metas que presentaban en los dos últimos periodos de gobierno, fueron Usme, que pasó de 157 a 62 metas; Kennedy, que tenía 153 metas y en el gobierno de Bogotá Humana disminuyó a 70; San Cristóbal que presentaba 138 metas plan en Bogotá Positiva y presentó 69 metas en Bogotá Humana; y, Puente Aranda, con 88 metas para el periodo 2009 - 2012 y 38 para el periodo 2013-2016.

**Gráfica 3. Número de metas plan por localidad Comparativo Bogotá Sin Indiferencia (2005-2008), Bogotá Positiva (2009-2012) y Bogotá Humana (2013-2016)**



Elaboración propia  
Fuente: SEGPLAN - SDP

No obstante, si se analiza teniendo en cuenta las variaciones porcentuales se tiene que además de Usme, Kennedy, San Cristóbal y Puente Aranda, que presentaron disminuciones porcentuales de 61%, 54%, 50% y 57% respectivamente; se encuentran también, con cambios iguales o mayores al 50%, a Barrios Unidos con una disminución porcentual en el número de metas plan de desarrollo del 58% y Sumapaz con una del 50%.

Estos cambios, según la justificación que respalda la directiva, favorece a los alcaldes locales en el mejoramiento de su capacidad administrativa, ya que el hecho de que el número de metas plan de desarrollo a cumplir sea menor permite realizar una mejor y mayor gestión, pues se ocupan y especializan los recursos financieros, técnicos, administrativos y humanos. Esto por tanto debe permitir que se mejore la eficacia en la ejecución presupuestal local.

### **Número de proyectos de inversión local**

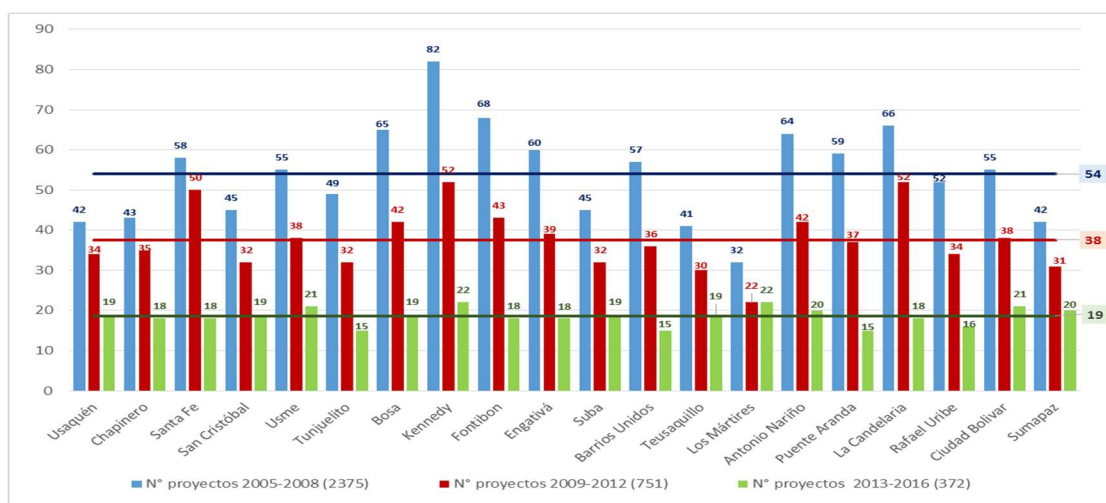
Una vez adoptados los PDL y con el propósito de materializar los compromisos adquiridos en sus objetivos y, especialmente en las metas plan de desarrollo local, se formulan los proyectos de inversión local que harán parte del Banco de Programas y Proyectos Local – BPP\_L.

Dado que el número de las metas plan de desarrollo disminuyeron, el comportamiento en el número de proyectos también sufrió modificaciones importantes puesto que estos dependen, en gran medida de ellas debido a que los proyectos de inversión local solo se pueden formular con base en las metas plan; es decir que no se pueden construir proyectos con temáticas o metas diferentes.

En este sentido, el número de proyectos por localidad en los dos últimos periodos de gobierno disminuyó en un 50,5%, pasando de 751 proyectos en Bogotá Positiva a 372 en Bogotá Humana. Por su parte, comparando Bogotá Humana (2013 – 2016) con Bogotá Sin Indiferencia (2005-2008) se evidencia una disminución del 65,6% en el número de proyectos.

En Bogotá Sin Indiferencia, como se muestra en la gráfica 4, las localidades que tuvieron mayor número de proyectos fueron Kennedy y Fontibón con 82 y 68 proyectos respectivamente. En Bogotá Positiva nuevamente Kennedy presenta el mayor número de proyectos (52), junto con La Candelaria (52). Por su parte en Bogotá Humana las localidades de Kennedy y Los Mártires presentaron 22 proyectos formulados, siendo las localidades con el mayor número. El promedio de proyectos por localidad fue de 54 para el caso de Bogotá Sin Indiferencia, 37 para el de Bogotá Positiva y 19 para Bogotá Humana.

**Gráfica 4. Número de proyectos por localidad Comparativo Bogotá Sin Indiferencia, Bogotá Positiva y Bogotá Humana**



Elaboración propia

Fuente: SEGPLAN – SDP

De otra parte, además de que la estructura de los Planes de Desarrollo Local cambió en términos de reducción de sus metas y proyectos de inversión, también se evidenció una tendencia en los contenidos de los planes, reflejando una mayor concentración en ciertas áreas temáticas de inversión. Como se puede apreciar en la Tabla 2, la frecuencia con que aparecen los programas del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana en los Planes de Desarrollo Local devela estas tendencias de especialización temática en los mismos.

En este sentido si bien de los 33 programas del PDD, 28 programas aparecen al menos en algún PDL, se encuentra que 13 programas aparecen con una mayor frecuencia y, de estos, 10 se encuentran en las 20 localidades. Así pues, las localidades concurren con los diferentes sectores en temas tales como: protección de la primera infancia, promoción y prevención en salud, fortalecimiento de los servicios educativos, promoción de comportamientos ciudadanos para la inclusión social y provisión de servicios y bienes culturales, artísticos, deportivos y recreativos en los territorios locales.

Del mismo modo, las localidades, en su totalidad, participaron en la intervención físico-espacial para recuperación y mantenimiento de la malla vial, espacio público y obras menores para la mitigación del riesgo, al igual que en la promoción de comportamientos ciudadanos para el manejo de residuos sólidos y la protección de la estructura ecológica principal. El fortalecimiento de la organización y participación comunitarias y la promoción de la corresponsabilidad y autorregulación ciudadanas para la seguridad y la convivencia, fueron temas de alta ocurrencia en los planes de desarrollo local que, igualmente, buscaron complementar las acciones del nivel central en estas materias.

En un segundo nivel de frecuencia, se encontraron temáticas tales como la promoción de los Derechos Humanos, el derecho a la salud, la equidad de género e igualdad de oportunidades, el derecho al hábitat humano y la lucha contra la corrupción. En este nivel, no todas las localidades participaron debido a la especificidad de demandas ciudadanas y problemáticas de cada territorio.

Los programas con frecuencia baja, representaron temáticas puntuales en localidades específicas. Este es el caso de temas como la intervención en los territorios rural, regional y el centro ampliado, que corresponden a dinámicas económicas, ambientales, sociales y culturales que directamente relacionan el espacio local con la dinámica metropolitana de la ciudad. En este sentido, las localidades de borde y rurales como Suba, Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz, incluyeron temáticas rurales y regionales, mientras que Los Mártires, ubicada en el centro de la ciudad, incluyó el tema de Centro Ampliado.

Desde otra perspectiva, los temas relacionados con atención a víctimas, memoria y paz y seguridad ciudadana, representaron un interés particular para localidades con demandas sociales en estas materias. En este caso, la recepción de población desplazada por la violencia, la mayor ocurrencia de delitos contra la vida y la integridad personal, además de demandas sociales en casos específicos de zonas críticas de seguridad y convivencia, definen una tendencia clara en estos temas, que se hace evidente en localidades como Suba, Ciudad Bolívar, Sumapaz, Bosa, Los Mártires, Tunjuelito y Puente Aranda.

Los programas del PDD que no fueron incluidos en los PDL, correspondieron a temáticas que fueron asignadas exclusivamente a los diferentes sectores y sus entidades adscritas y vinculadas;

debido a ello no hacen parte de las Líneas de Inversión Local. Entre estos los temas de emprendimiento y promoción de la inclusión laboral, servicios públicos, cambio climático y Bogotá Humana Internacional.

**Tabla 2. Frecuencia de Programas en Planes de Desarrollo Local**

Programa	Frecuencia en localidades (Total)
Garantía del desarrollo integral de la primera infancia	20
Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad	20
Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender	20
Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital	20
Ejercicio de las libertades culturales y deportivas	20
Movilidad Humana	20
Gestión Integral del riesgo	20
Basura cero	20
Bogotá Humana: participa y decide	20
Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional	20
Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios de agua	19
Bogotá Humana Ambientalmente saludable	17
Territorios de vida y paz con prevención del delito	16
Bogotá, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos	14
Bogotá Humana con igualdad de oportunidades y equidad de género para las mujeres	10
Vivienda y hábitat humanos	8
Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente	7
Bogotá decide y protege el derecho fundamental a la salud pública	7
Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas	4
Ruralidad Humana	4
Fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios	4



Programa	Frecuencia en localidades (Total)
Bogotá, ciudad de memoria, paz y reconciliación	4
Tic para gobierno digital, ciudad inteligente y sociedad del conocimiento y del emprendimiento	4
Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	3
Bogotá, territorio en la Región	2
Fortalecimiento de la seguridad ciudadana	2
Ciencia, tecnología e innovación para avanzar en el desarrollo de la ciudad	1
Revitalización del centro ampliado	1
Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad	0
Trabajo decente y digno	0
Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de servicio públicos	0
Estrategia territorial regional frente al cambio climático	0
Bogotá Humana Internacional	0

Fuente: SEGPLAN - SDP

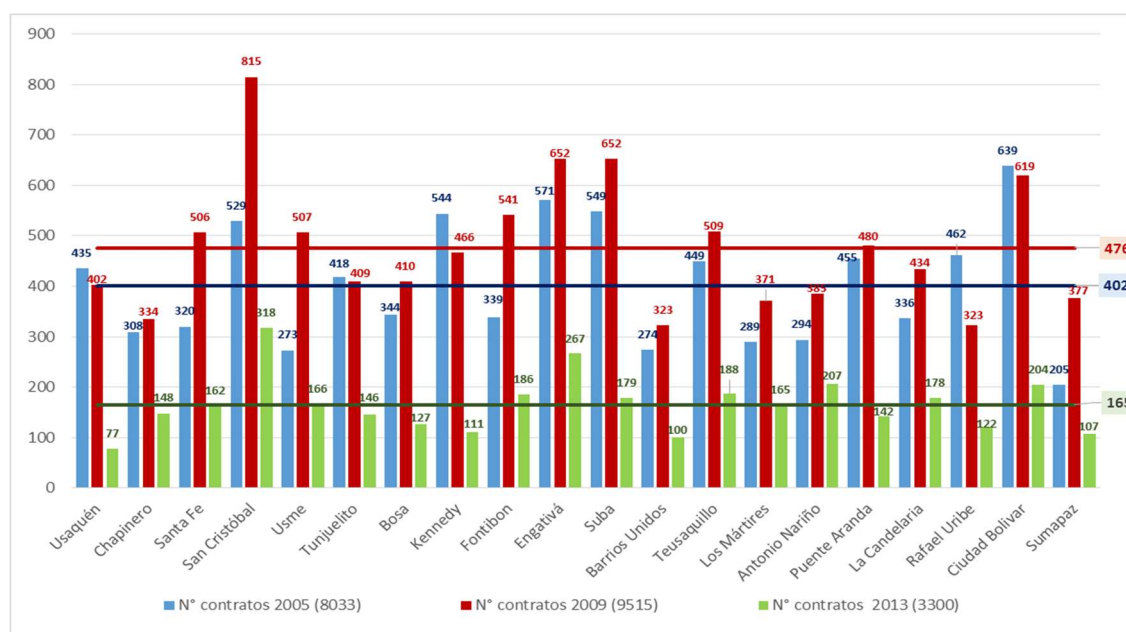
## Número de contratos

La especialización de las acciones que desarrollan las Alcaldías Locales con sus recursos de inversión debe tener una relación directa con la disminución de los objetos contractuales que se generan, en la medida que se deben orientar los esfuerzos a generar mayores impactos de inversión. Este fue otro de los objetivos cumplidos de la Directiva 005 de 2012, ya que se vieron disminuidos el número de contratos de cada FDL.

En la comparación (Gráfica 5) se evidencia que el número de contratos suscritos por las Alcaldías Locales tuvieron una reducción significativa en el primer año de ejecución del PDL, de acuerdo a las directrices establecidas por la administración distrital vigente para las localidades.

En promedio se pasó de 402 contratos por localidad en la administración Bogotá Sin indiferencia a 165 en Bogotá Humana, estableciendo una reducción del 58,9% en esta variable. Es importante señalar que la administración Bogotá positiva, presentó en cambio un incremento de 18,4% en el número de contratos, con relación al primer año de ejecución de los PDL de Bogotá Sin Indiferencia.

**Gráfica 5. Número de contratos por localidad. Primer año PDL Bogotá Sin Indiferencia (2005), Bogotá Positiva (2009) y Bogotá Humana (2013)**



Fuente: Matriz plan de acción, 2005, 2009 y 2013. PREDIS - SHD

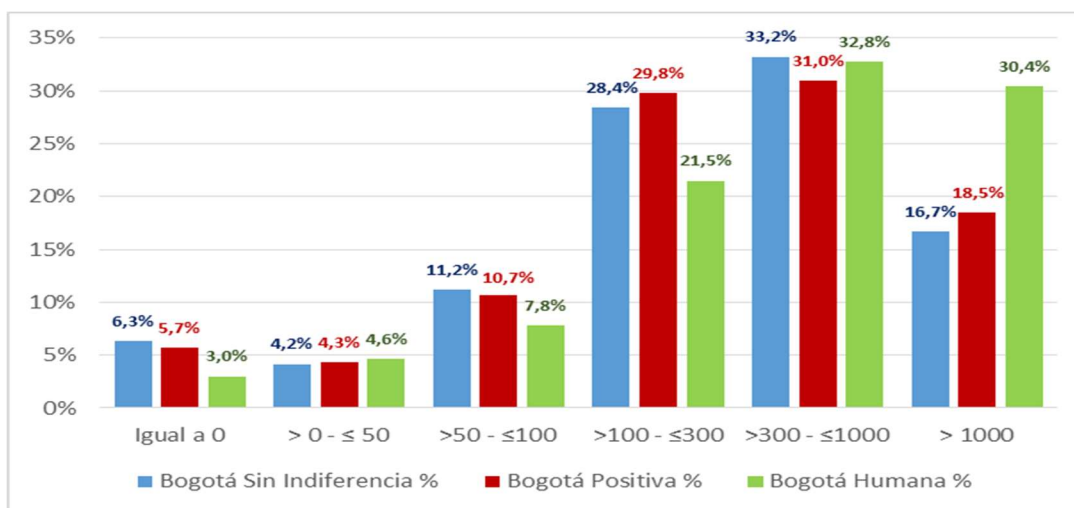
## Rango de asignación presupuestal

Las orientaciones técnicas suministradas por el nivel central, en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación, también intentaron incidir en este aspecto a través de la Directiva 005, al establecer una estructura estandarizada de proyectos para las localidades, construidas alrededor de la batería

de componentes e indicadores, con el propósito de disminuir el número de las acciones locales y tratando de incrementar, así, el impacto de sus acciones.

La idea en este sentido era que al disminuir el número de proyectos se incrementara la asignación presupuestal por proyecto, pues históricamente se evidenciaba que además de que las localidades desarrollaban una gran cantidad, estos se caracterizaban por ser de bajos montos, indicando que sus actividades eran, por ende, pequeñas y de poco impacto y/o visibilidad para el territorio local y su comunidad.

**Gráfica 6. Comparativo de proyectos por rangos de asignación presupuestal Bogotá Sin Indiferencia (2005-2008), Bogotá Positiva (2009-2012) y Bogotá Humana (2013-2016)**



Fuente: Matriz plan de acción, 2005, 2009 y 2013. PREDIS. SHD

En cuanto a los rangos presupuestales por proyecto de inversión se puede observar (Gráfica 6) que, para la categoría más baja de recursos, es decir mayor a \$0 y menor o igual a \$300 millones, se presentó una reducción en el número de proyectos en los periodos de análisis. La asignación

presupuestal fue acorde a lo esperado a través de la implementación de la Directiva 005 de 2012, ya que la apropiación en proyectos de bajo rango (inferior a \$100 millones) disminuyó pasando de 21,4% de los recursos locales en el periodo 2005-2008 a 15,4% en el periodo 2012-2016.

La tendencia es inversa en los rangos de recursos superiores a \$300 millones, en donde se pasó de tener una concentración en asignación de recursos en proyectos de más de \$300 millones del 49,9% al 63,2%.

Es importante resaltar el incremento que presentaron los proyectos con asignación presupuestal superior a los \$1.000 millones. En este sentido se pasó de tener una concentración de proyectos con dicho valor de recursos de 16,7%, en Bogotá Sin Indiferencia, a 30,4%, en Bogotá Humana; situación que, como se mencionó, buscó generar un mayor impacto en la prestación de bienes y servicios asociados a las temáticas de estos proyectos en las alcaldías locales.

Vale la pena aclarar, que los proyectos cuya asignación presupuestal fue cero, pudieron haber presentado algún porcentaje de ejecución física (provisión de bienes y/o servicios) gracias a acciones de gestión. También pudo haber pasado que no fueron implementados debido a una priorización de acciones que conllevó a que dichos proyectos no contarán con recursos.

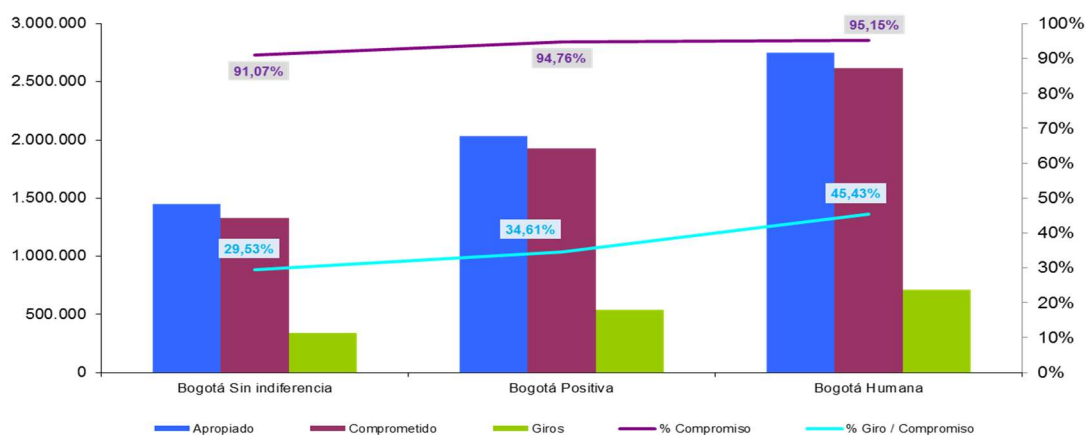
### **Ejecución presupuestal por compromisos y giros**

Como ya se ha venido manifestando, los Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo adoptados a través de la Directiva 005 de 2012, pretendían mejorar la eficacia en la ejecución presupuestal local; es decir, incrementar el

porcentaje total de ejecución por compromisos y el de giros, redistribuyendo además, el proceso de ejecución durante el año, evitando que se concentrara en el último trimestre.

La ejecución por compromisos en cada uno de los gobiernos distritales fue mayor en la administración Bogotá Humana con el 95,15% de los recursos locales entre 2013-2016, siendo el punto más alto el 2014 con 97,30%. En relación a la ejecución de giros y por ende, de rezago presupuestal, la administración Bogotá Humana tuvo un mejor desempeño, aunque no llega a lo proyectado (superior a 80% en giros) pasando de 34,61% en la administración Bogotá Positiva a 45,43% en Bogotá Humana. Sin lugar a dudas, las vigencias que tienen un comportamiento diferente al promedio de cada administración corresponde a los años de cambio de gobierno distrital, es decir, 2005, 2008, 2012 y 2016. Esto sugiere que el cambio de gobierno se constituye en una variable que debe tenerse en cuenta a la hora de analizar los factores que inciden en la eficacia presupuestal.

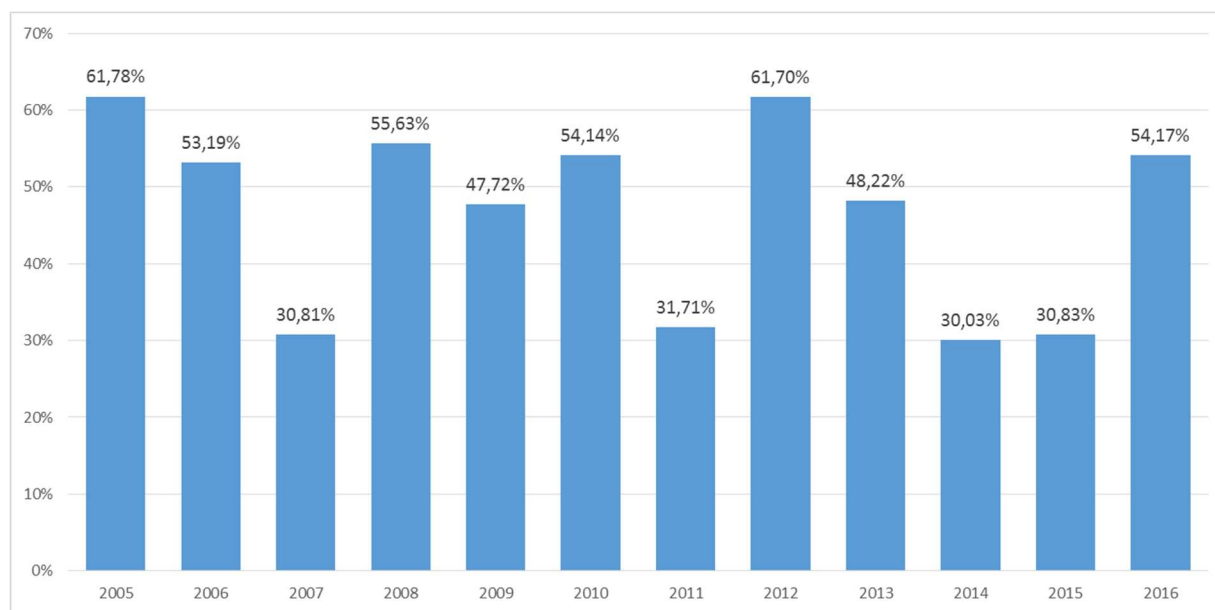
**Gráfica 7. Comparativo de ejecución presupuestal en compromisos y giros Bogotá Sin Indiferencia; Bogotá Positiva y Bogotá Humana**



Fuente: SEGPLAN – SDP y PREDIS- SHD

Por otro lado, al comparar los porcentajes de compromisos de los recursos de inversión realizados por los FDL en la serie 2005-2016 se observa una mejoría en los tiempos de los compromisos presupuestales, siendo significativo el cambio que se produjo durante el primer año de implementación de la política pública (2013). Esto porque en el 2012 la ejecución por compromisos mostraba que el 61,70% se realizaba en el último trimestre; mientras que en el 2013 dicho indicador fue de 48,22%. Adicionalmente es importante resaltar que en el periodo 2009 – 2012 se ejecutó en promedio durante el último trimestre el 48,82% de los compromisos totales del año, mientras que en el periodo 2013 – 2016 se comprometió en promedio el 45,31%.

**Gráfica 8. Comportamiento del porcentaje de compromisos presupuestales durante el último trimestre - FDL 2005-2016**



Elaboración propia

Fuente: SEGPLAN. SDP

Es relevante recalcar que el comportamiento de la ejecución muestra que durante los años de cambio de gobierno distrital (2005, 2008, 2012 y 2016) se presentan los mayores incrementos de

ejecución en el último trimestre de la vigencia. Lo cual se puede deber a que cuando llega el nuevo Alcalde Mayor, con sus correspondientes Secretarios y Directivos distritales, se formulan directrices y orientaciones que alteran el curso normal que venía teniendo la contratación local; especialmente porque en algunos casos dichas orientaciones van en contravía con lo establecido en los PDL que están en su último año de implementación.

Dado lo expuesto anteriormente se podría afirmar que de manera general los objetivos de la Directiva 005 de 2012 se cumplieron; esto teniendo en cuenta que se disminuyeron el número de metas, proyectos y contratos y que, así mismo se alcanzó una reducción en el número de contratos y se alcanzó una mayor asignación de recursos por proyectos.

Ahora bien, posiblemente el cumplimiento de estos logros puede explicar el mejoramiento en los indicadores de ejecución presupuestal, que, aunque no fueron tan significativos como se esperaba, si mostraron avances y por ende dejaron sobre la mesa la inquietud de continuar ahondando en el propósito de disminuir y definir con mayor precisión las competencias locales como un factor que incide en la eficacia presupuestal. Sin embargo, no se puede determinar una relación de causalidad directa entre las variables, lo cual hace necesario, a través de una relación lógico matemática, determinar realmente la incidencia o no que tiene en la eficacia presupuestal el hecho de no contar con competencias locales definidas. Este será el asunto abordado en el siguiente capítulo.

## **Capítulo IV. Análisis empírico: La delimitación/acotación de líneas de inversión como una variable que incide en la eficacia de la ejecución presupuestal local.**

### **Metodología**

Con el fin de determinar la existencia de una relación de dependencia lógico-matemática entre los niveles de ejecución por giros (rezago presupuestal), como variable de respuesta o variable dependiente, y el número de líneas de inversión, como variable explicativa, independiente o predictor, se desarrolló un modelo de panel de datos que permitió, además, establecer el nivel o grado de incidencia de la variable independiente sobre la variable dependiente. De este modo se logró establecer que efectivamente el hecho de que las alcaldías locales tengan un menor número de líneas de inversión, esta es una variable (aunque no la única), que afecta los niveles de ejecución presupuestal, y por tanto, incide en la ejecución presupuestal local aduciendo además que es necesario establecer un número idóneo de estas.

El modelo planteado inicialmente, de acuerdo a lo planteado por los autores enunciados anteriormente en el capítulo I del documento, se contempló la ejecución por giros como la variable dependiente y como variables independientes el número de líneas de inversión; el número de profesionales de planeación (esperando que la relación fuera directamente proporcional, es decir que a mayor número de profesionales de planeación mayor sería el nivel de ejecución real anual); el número de estudios de mercado realizados por cada alcaldía local anualmente (Teniendo en cuenta que este tipo de trámites demanda una alta cantidad de tiempo su relación con respecto a la ejecución de recursos debería ser inversa); el número de referentes del nivel central que apoyan anualmente las alcaldías locales (Suponiendo que a mayor apoyo mayor nivel de ejecución anual);



el número de profesionales encargados de procesos contractuales (Según la experiencia entre mayor número de profesionales encargados de la revisión de los documentos contractuales mayor tiempo invertido en el proceso de formulación de los contratos y por ende menos nivel de ejecución anual); el valor de las transferencias o cuota presupuestal (refiriéndose al valor del presupuesto proveniente del nivel central que destinan los FDL a inversión); y, la población o número de habitantes de la localidad (Variable de control de la cual se esperaba que a mayor número de habitantes mayor complejidad en la formulación y ejecución de los recursos y por ende menor nivel de ejecución real anual). Sin embargo, estas variables fueron descartadas al hacer los primeros ejercicios, ya que algunas de estas variables no tenían información completa o desagregada por localidades para el periodo de análisis, o que luego de correr varias posibilidades no fueron significativas estadísticamente. Por lo anterior, se determinó realizar el ejercicio como se describe a continuación, teniendo en cuenta solo las variables de las cuales se encontró información o resultaron siendo significativas, estadísticamente hablando.

En el modelo estimado la variable dependiente continuó siendo el giro presupuestal (ejecución por giros) y las variables independientes incluidas: la cuota o transferencias de recursos del nivel central/distrital a lo local, la población de las localidades, el número de líneas de inversión, y una variable Dummy que mide el cambio de gobierno (Esta variable toma el valor de uno (1) en el año en que ocurre el cambio de gobierno y cero (0) en los demás años). Esta última variable se incluyó teniendo en cuenta que, durante el análisis comparativo de los indicadores de ejecución (capítulo anterior), tanto por compromisos como de giros, se encontró que durante los años de cambio de gobierno distrital se presentaron niveles de rezago presupuestal bastante altos.

Es importante mencionar que los datos relacionados con la variable transferencias tuvieron como fuente los sistemas PREDIS y SEGPLAN de las Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Planeación respectivamente. Información Pública en la página web de las Secretarías- [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co) y [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)

La población de las localidades, que se entendió como una variable que afecta de manera inversa la ejecución real (es decir, una localidad con mayor número de habitantes supone una mayor complejidad en la priorización de necesidades, en la formulación, en la ejecución de los recursos y por ende, tendería a un menor nivel de ejecución real) se tomó de los diagnósticos locales de la Secretaría Distrital de Planeación y la encuesta multipropósito.

La base de datos utilizada contiene información para las 20 localidades de la ciudad anualizada en el periodo comprendido entre 2004 a 2016, es decir, 13 años corridos. En este sentido, dada la estructura de información disponible tiene tres (3) dimensiones: individuos (localidades), tiempo (vigencia), y las otras variables dentro de estas vigencias (variables independientes o reglas establecidas desde el nivel central (líneas de inversión, cambio de gobierno, transferencias); una vez revisada las diferentes opciones estadísticas, se determinó que la metodología de estimación más conveniente para encontrar los determinantes del giro presupuestal en las localidades de Bogotá es la de datos de panel, ya que esta técnica permite combinar las dimensiones de tiempo y estructura.

El modelo de datos de panel es útil para resolver varios problemas. El principal son las variables omitidas; si bien en los modelos de regresión lineales se asumía la no correlación de los errores

con las variables explicativas, es decir, se adjudicaba el supuesto de exogeneidad, para el modelo de datos panel este supuesto puede llegar a ser demasiado fuerte y podría no cumplirse en algunos casos. Esto significa que podrían estar incidiendo en la estimación, variables que no son susceptibles de ser medidas como lo pueden ser las características geográficas o culturales de los territorios. Con la metodología de datos panel, al contar con una mayor cantidad de información de varios años para las diferentes unidades de análisis, se aumenta el tamaño de datos y se pueden obtener estimadores más precisos; de este modo se soluciona el sesgo de los estimadores por variables omitidas. También se limita la heterogeneidad que se pueda presentar con estudios de series temporales o de corte transversal.

Otra fortaleza del uso de la metodología de datos de panel es que permite elaborar y probar modelos de comportamiento de individuos complejos, ya que los considera heterogéneos y la metodología no trata de controlar esta situación disminuyendo el riesgo de obtener resultados sesgados.

### **Especificación del modelo**

Dado que se cuenta con la información para todas las variables y para todos los años, éste panel fue balanceado. La estimación se representa formalmente a través de la siguiente ecuación:

$$er_{it} = \beta_0 + \beta_1 transf_{it} + \beta_2 pob_{it} + \beta_3 linvers_{it} + \beta_4 cgob_{it} + u_{it}$$

Donde la variable dependiente es el porcentaje de ejecuciones por giros anuales de los recursos de inversión para cada una de las localidades  $i$  en el año  $t$   $er_{it}$ . Las variables independientes están

representadas por las transferencias  $transf_{it}$ , la población de las localidades  $pob_{it}$ , las líneas de inversión  $linvers_{it}$  y el cambio de gobierno distrital  $cgob_{it}$ .

## Datos de panel - Fijos y aleatorios

Los datos de panel obtienen dos tipos de resultado, los fijos y los variables. El primero considera que existe un término constante diferente para cada individuo (localidad), y supone que los efectos individuales son independientes entre sí (Labra, 2014). En este modelo se considera que las variables independientes afectan en la misma medida a la variable dependiente, en un tiempo  $X$  es decir, en un corte transversal, y que las diferencias encontradas son propias de cada uno de los individuos, que para este caso corresponde a las localidades, medidas en este modelo por el intercepto o constante. Por esta razón cada intercepto se asocia a una variable Dummy con coeficientes específicos y diferentes para cada individuo.

### Resultado de la estimación de efectos fijos

```

. **Efectos fijos**
. xtreg gptal transf pob linvers cgob, fe

```

Fixed-effects (within) regression				Number of obs	=	260
Group variable: codloc				Number of groups	=	20
R-sq: within	=	0.0826		Obs per group: min	=	13
between	=	0.0477		avg	=	13.0
overall	=	0.0042		max	=	13
				F(4,236)	=	5.31
corr(u_i, Xb)	=	-0.8809		Prob > F	=	0.0004

gptal	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
transf	1.85e-10	1.51e-10	1.23	0.221	-1.12e-10	4.81e-10
pob	.0000226	.0000277	0.82	0.415	-.000032	.0000771
linvers	-.0759168	.0590979	-1.28	0.200	-.1923437	.04051
cgob	-4.232797	1.883191	-2.25	0.026	-7.942808	-.5227855
_cons	24.17257	10.32102	2.34	0.020	3.839476	44.50567
sigma_u	10.614547					
sigma_e	13.670812					
rho	.37611402	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u_i=0:	F(19, 236) =	0.83	Prob > F = 0.6648
------------------------	--------------	------	-------------------

El modelo de efectos aleatorios por el contrario considera que los efectos individuales no son independientes entre sí, sino que se encuentran distribuidos aleatoriamente alrededor de un valor dado. Por lo general se considera que las variables que no están incluidas en el modelo a estimar, están contenidas en esta aleatoriedad.

### Resultado de la estimación de efectos aleatorios

```

. **Efectos aleatorios**
. xtreg gptal transf pob linvers cgob, re

```

Random-effects GLS regression	Number of obs	=	260
Group variable: codloc	Number of groups	=	20
R-sq: within = 0.0720	Obs per group: min	=	13
between = 0.0204	avg	=	13.0
overall = 0.0689	max	=	13
	Wald chi2(3)	=	.
corr(u_i, X) = 0 (assumed)	Prob > chi2	=	.

gptal	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
transf	5.75e-11	7.74e-11	0.74	0.458	-9.43e-11	2.09e-10
pob	-4.05e-06	4.14e-06	-0.98	0.328	-.0000122	4.07e-06
linvers	-.1344842	.0481146	-2.80	0.005	-.2287871	-.0401813
cgob	-3.791605	1.854112	-2.04	0.041	-7.425598	-.1576123
_cons	39.54896	2.716274	14.56	0.000	34.22516	44.87276

sigma_u	0
sigma_e	13.670812
rho	0 (fraction of variance due to u_i)

Las ventajas de este estimador de datos de panel aleatorios son las siguientes: (i) no elimina parte de la información del modelo, por lo que a veces es más consistente con la información estudiada; (ii) los expertos consideran que el estimador de efectos aleatorios es más eficiente (utiliza toda la información), sin embargo, se considera que ambos estimadores son suficientemente sólidos; y, (iii) en el caso de tener variables constantes en el tiempo, los efectos fijos pueden estar limitados en la estimación de valores de  $\beta$ , para esto se utiliza el estimador de Hausmann. El estimador de efectos aleatorios si permite calcular los  $\beta$  de este tipo de variables.

## Prueba de Hausmann para selección del modelo entre efectos aleatorios y efectos fijos

En el modelo de datos de panel, la prueba de Hausman permite establecer el mejor modelo, evaluando la diferencia significativa entre los coeficientes arrojados en el modelo de efectos fijos y el modelo de efectos aleatorios. Los resultados obtenidos se presentan a continuación:

### Resultado de la prueba Hausmann

```
. hausman random fixed

Note: the rank of the differenced variance matrix (3) does not equal the number of coefficients being tested (4); be sure this is what you
      expect, or there may be problems computing the test.  Examine the output of your estimators for anything unexpected and possibly
      consider scaling your variables so that the coefficients are on a similar scale.
```

	—— Coefficients ——			
	(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag (V_b-V_B))
	random	fixed	Difference	S.E.
transf	5.75e-11	1.85e-10	-1.27e-10	.
pob	-4.05e-06	.0000226	-.0000266	.
linvers	-.1344842	-.0739168	-.0585674	.
cqob	-3.791605	-4.232797	.4411915	.

```

      b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
      B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

      chi2(3) = (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B)
              =   -3.20   chi2<0 ==> model fitted on these
                        data fails to meet the asymptotic
                        assumptions of the Hausman test;
                        see suest for a generalized test

.
end of do-file
```

Según el resultado de la prueba de Hausmann, el valor de la prueba de Chi cuadrado es un valor negativo, lo cual puede ocurrir en ocasiones por la disponibilidad de datos pero que debe

interpretarse como una fuerte evidencia de que no puede rechazarse la hipótesis nula, y de que para este caso el mejor modelo explicativo es el de efectos aleatorios (Montero R, 2005).

## Resultados

Teniendo en cuenta lo anterior los resultados finales se observan en la siguiente tabla y el análisis que se realiza, se hace sobre éste modelo.

**Tabla 3. Resultados estimación**

Variables	Efectos aleatorios		
	Coeficientes	z	P > [z]
transf	5.75e-11 [7.74e-11]	0.74	0.458
pob	-4.05e-06 [4,41e-06]	-0.98	0.328
linvers	-0.1344842 [0.0481146]	-2.80	0.005
cgob	-3.791605 [1.854112]	-2.04	0.041
Const	39.54896 [2.716274]	14.56	0.000

Fuente: Cálculos propios

Según se muestra en la tabla anterior las variables muestran el signo esperado en su relación con la variable independiente. La variable transferencias muestra la relación positiva, esto es, a mayor transferencias mayor porcentaje de ejecución, contrario a lo que se había supuesto, por su parte, la población presenta relación negativa al igual que las líneas de inversión y también la variable cambio de gobierno.

El valor positivo en los coeficientes de transferencia obedece a que facilita a los ordenadores del gasto (alcaldes locales) a tomar medidas en los temas que considera aquejan a su comunidad, esto

debido a que cuenta con recursos más altos y podría distribuirlos en acciones que minimicen más problemas locales. Por su parte, el valor negativo en el coeficiente de población responde a lo esperado y que se incluyó como variable de control de acuerdo a la metodología explicada anteriormente. Finalmente, las variables líneas de inversión y cambio de gobierno tuvieron resultado negativo de acuerdo a lo esperado.

Sin embargo, no todas las variables resultan ser estadísticamente significativas. De las cuatro variables solo las variables líneas de inversión y cambio de gobierno lo son, evidenciando así que sólo puede realizarse inferencia estadística sobre éstas dos variables.

Las líneas de inversión, como se ha mencionado a lo largo del documento, se han formulado para delimitar las acciones de los FDL propendiendo con esto a que con una definición apropiada de estas se alcance mayor eficacia en la ejecución presupuestal de los recursos de inversión locales. Los resultados arrojados demuestran, así, que a medida que aumentan las líneas de inversión la ejecución real disminuye de manera estadísticamente significativa. Ante un aumento del 1% en las líneas de inversión, la ejecución real disminuye en 0,13%.

Ahora bien, aun cuando los resultados estadísticos demuestran que la variable líneas de inversión es significativa estadísticamente y por tanto demuestran un grado de incidencia en la ejecución real de las localidades, y que tiene una implicación negativa en el giro y por ende, en el rezago presupuestal, resultó ser mayor la incidencia de la variable cambio de gobierno en la ejecución local (3,79%). Esto se puede explicar en gran parte porque las directrices de la administración central cambian, y por tanto, se presenta una parsimonia en la ejecución presupuestal debido a que



en algunos casos las orientaciones van en contra vía de los planes de desarrollo local, que se encuentran en su último año de gobierno. Una vez se determinan las directrices, acciones que se materializan en el PDL, se reactiva la ejecución desde lo local, situación que según las cifras demora alrededor de un año.

En consecuencia con los resultados se considera imperante, aunque no como única alternativa, fortalecer normativamente la acotación/limitación de las líneas de inversión en lo local, para que de esa manera se genere la mejoría en la prestación de servicios que la comunidad necesita por parte de los gobiernos.

## CONCLUSIONES

La evidencia tenida en cuenta en el presente estudio muestra entonces que la acotación en las líneas de inversión explica en alguna medida la reducción del rezago presupuestal presentado en la ejecución de los recursos de inversión de las Alcaldías Locales de Bogotá D.C. durante el periodo 2013-2016, en ocasión a la implementación de la política pública (Directiva 005 de 2012).

Esto permite concluir que la variable en estudio (acotación de las líneas de inversión) si incide en la eficacia presupuestal local y por ende se comprueba que la hipótesis y argumentos utilizados por la administración distrital para disminuirlas, cuentan con respaldo estadístico y matemático. Por ende, el hecho de avanzar en esta acotación, contribuye de alguna manera, en el mejoramiento de los indicadores de ejecución presupuestal.

Y es que a pesar de que las diferentes administraciones distritales han formulado y ejecutado medidas encaminadas al mejoramiento de la eficacia presupuestal, solo hasta ahora, con la puesta en marcha de directrices relacionadas con el tema de las líneas de inversión, se han logrado avances, aunque no se han alcanzado los niveles esperados. Esto sugiere, entre otros, que el número de líneas a establecer debe ser el resultado de un ejercicio de concertación adecuado, apropiado, idóneo y coherente con las características y necesidades de cada territorio.

De este modo, sin desconocer la incidencia de otras variables, se constata que la acotación de las líneas de inversión es una variable que ha incidido positivamente en los niveles de ejecución

presupuestal. Esto teniendo en cuenta los resultados del estudio, los cuales señalan que ante un aumento del 1% en las líneas de inversión, la ejecución real disminuye en 0,13%.

Con la directiva 005 de 2012 “Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo” se trató de delimitar las acciones que podían desarrollar las alcaldías y que hasta ese momento eran demasiadas. No obstante, las líneas definidas no son el resultado de un proceso o investigación profunda que garantice que las acciones desarrolladas por las alcaldías locales son las más apropiadas, en consonancia con las características de cada territorio y las capacidades técnicas y administrativas del gobierno local.

La directiva o política pública logró de forma general alcanzar los objetivos planteados pues se disminuyeron el número de metas y proyectos promedio por localidad y se mejoró la ejecución local, tanto en compromisos como en giros en el transcurso de su implementación. En este sentido, es importante resaltar que se logró una disminución del 53% en las metas plan que fueron incluidas en los 20 PDL y del 65% en el número de proyectos promedio por localidad para cada vigencia. Adicionalmente, hubo un incremento en la ejecución por compromisos en promedio del 4,48% en cada periodo de gobierno pasando del 91,07% a 95,15% entre las administraciones Bogotá Sin Indiferencia y Bogotá Humana.

También se logró mejorar el proceso de asignación presupuestal en cuanto a que el número de proyectos disminuyó, pero la apropiación de recursos presupuestales por cada unidad de proyecto presentó montos mayores que propendieran por alcanzar más impacto en la prestación y provisión de bienes y servicios. En este sentido se resalta principalmente el incremento de 13,7 puntos

porcentuales que presentaron los proyectos con asignación presupuestal superior a los \$1.000 millones.

Esto conllevó a cumplir otro objetivo establecido en la directiva, relacionado con el número de contratos, los cuales tuvieron una reducción significativa en el primer año de ejecución de los PDL, de acuerdo a las directrices establecidas por la administración distrital vigente para las localidades. En promedio se pasó de 402 contratos por localidad a 165, mostrando una reducción del 58,9% en esta variable.

Sin embargo, dado este estudio, se podría decir que el mayor logro de la implementación de la directiva 05 es que permitió demostrar que efectivamente una de las medidas necesarias para empezar a avanzar en el mejoramiento de los niveles de ejecución presupuestal está relacionado con la definición de una líneas de inversión o de acción para las localidades; esto a pesar de que la política no mostró mayores niveles de diferenciación territorial.

La disminución/acotación de las líneas de inversión que estableció la directiva resultó entonces, ser, en alguna medida, útil en la ejecución de los recursos locales, ya que definió las acciones permitidas, logrando enfocar los esfuerzos y recursos a unas acciones específicas. No obstante, al realizar ejercicios estadísticos por cada uno de los periodos de gobierno de manera singular se obtuvo que si bien, a medida que disminuyen las líneas de inversión se incrementa el porcentaje de ejecución, una disminución excesiva tendría un efecto mucho menor sobre la ejecución, por lo que se hace necesario establecer un número de competencias adecuado para cada localidad (rendimientos decrecientes).

No obstante, es necesario señalar que si bien, según los resultados obtenidos, se demuestra que la variable dependiente en la cual se enfocó este estudio, resultó ser explicativa, el hecho de que el nivel de significancia no sea muy alto deja ver que existen variables (varias de ellas no incluidas en el estudio por falta de información) que explican con mayor proporción la problemática abordada, y que por ende, deberían ser objeto de mayor análisis por parte de otros estudios y, especialmente, por la administración distrital en su propósito de mejorar los niveles de ejecución presupuestal local y disminuir el rezago presupuestal.

Una de esas variables es por ejemplo la variable cambio de gobierno, que resultó ser estadísticamente más significativa, explicando por ende, con una mayor proporción, el incremento del rezago presupuestal en las vigencias en donde se presenta. De este modo es necesario indicar que la variable cambio de gobierno al ser estadísticamente significativa, incluso más que la de líneas de inversión, señala que, con la llegada de un nuevo alcalde mayor y sus correspondientes secretarios y directivos, la ejecución local por giros disminuye en 3,79%, poniendo de relieve la importancia de evaluar las medidas y/u orientaciones, que, en materia de ejecución presupuestal de la inversión, se den a los FDL durante ese primer año. Esto porque en el primer año de gobierno distrital las alcaldías locales deben asumir, además del cambio de sus alcaldes o alcaldesas locales, nuevos profesionales de planeación, así como nuevas directrices técnicas por parte de la administración central; también cambios en el personal de apoyo de los sectores e incluso de las líneas de inversión local, las cuales pueden tener enfoques diferentes a lo establecido en los planes de desarrollo local que están en su último año de ejecución. Todo esto genera, por supuesto, retrasos en la ejecución local en general, y, por ende, un incremento del rezago presupuestal.

En cuanto a la variable población, la cual, aunque arrojó el signo esperado (indicando que a mayor población menor el nivel de ejecución presupuestal) pero no resultó siendo significativa, se sugiere que sea tomada en cuenta a la hora de generar estrategias de mejoramiento de la gestión pública local y por ende de la eficacia presupuestal; pues existen localidades de gran tamaño, incluso con población mayor a la que caracteriza a otras ciudades capitales del país como Medellín, que podrían desvirtuar de cierta manera el enfoque descentralizador que aboga por unidades administrativas más bien reducidas, puesto que de esa manera es más fácil y más cercano atender las problemáticas, necesidades y demandas que se presentan en el territorio; lo cual a su vez favorece una ejecución presupuestal eficaz.

Otra variable que debe ser tomada en cuenta, y que no pudo ser incluida en el modelo econométrico de este estudio, debido a la falta de información, corresponde a los tipos de contratación que utilizan las alcaldías locales para concretar los procesos de ejecución presupuestal. Esto en cuanto a que algunos de ellos pueden resultar más largos y dispendiosos aun cuando pueden garantizar procesos más transparentes que permitan disminuir los niveles de corrupción. De este modo es necesario avanzar en procesos de contratación eficientes para que la inversión local llegue efectivamente a los ciudadanos.

Es posible desglosar y mencionar otras variables como por ejemplo aquellas que podrían hacer parte de un estudio de capacidad institucional de las alcaldías locales, en el que se podrían tener en cuenta variables relacionadas con la estructura organizacional, los recursos humanos y físicos con los que se cuentan, la gestión financiera, el direccionamiento estratégico, entre otros. Esto sin perder de vista que establecer un índice de capacidad institucional requiere también de evaluar el

cumplimiento de los servicios, funciones y/o competencias asignadas, las cuales para el caso de las alcaldías locales no se encuentran definidas.

Por ende, se recomienda, como se mencionó anteriormente, que la administración distrital, para mejorar los niveles de eficacia presupuestal, no solo avance en la acotación de las líneas de inversión, sino que también identifique y aborde otras variables que hasta ahora no han sido tenido en cuenta o no se le ha realizado el análisis que se requiere. Para ello se exhorta, por ejemplo, a avanzar realmente en el cálculo del índice de desarrollo institucional distrital (que incluye el índice de desarrollo institucional para las alcaldías locales) establecido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante el Decreto 688 del 30 de diciembre de 2011 y modificado por el decreto 114 de 2016.

También se sugiere, teniendo en cuenta que las líneas pueden ser establecidas para cada periodo de gobierno o incluso cada año o vigencia presupuestal, que al establecerse las acciones a desarrollar por parte de las alcaldías locales, se tenga en cuenta la experticia profesional ya adquirida así como las características singulares de cada territorio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amdeco (2014). *Problemas que frenan la ejecución presupuestaria en los municipios de Bolivia*.

Recuperado el 01 de octubre de 2016 de

[http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20141108/municipios-detectan-15-problemas-que-frenan-la-ejecucion\\_280317\\_617065.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20141108/municipios-detectan-15-problemas-que-frenan-la-ejecucion_280317_617065.html)

Barbosa, I. (2009). *Competencias de las localidades en materia de planeación y ejecución de las políticas públicas en el Distrito Capital, en la administración de Enrique Peñalosa (1998 - 2000)*. Bogotá D.C.

Barea, J. (1997): «*Un Sector Público para el siglo XXI*», Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI, Boletín AECA, núm. 42, pp. 3-15.

Bejarano, H., Calderón, L. (2016). *Desempeño de la gestión pública: un vistazo a los Fondos de Desarrollo Local de Bogotá 2009 - 2015* Revista En Contexto. Enero - junio 2017. Pp.67 – 97. Medellín.

Bejarano, Navarro., Beltrán-Beltrán, J. (2017). *Análisis del presupuesto de ingresos y gastos de los fondos de desarrollo local de Bogotá D. C., Colombia (2009-2013)*. Memorias, 15(27), 57-71. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.16925/me.v15i27.1736>



Beltrán, R. (2011). *Competencia y función*. Revista Estomatol Herediana; 21(1):55. Universidad Peruana Cayetano Heredia Recuperado de <http://www.upch.edu.pe/vrinve/dugic/revistas/index.php/REH/article/viewFile/2435/2373>

Bonari, D., Gasparin, J. (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación*. Documento de trabajo No. 119 del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento CIPPEC. Recuperado de <http://www.cippec.org/-/la-vinculacion-entre-la-planificacion-y-el-presupuestorecomendaciones-para-su-implementacion>

Botero, M., Suarez, C. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa*. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Contraloría. (2008). *Fallas de la ejecución presupuestal en el Distrito Capital, un enfoque institucional*. Recuperado de <http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Estructurales/Subdir%20Estudios%20Econ%C3%B3micos%20y%20Fiscales%20de%20Bogota/2008/LAS%20FALLAS%20DE%20LA%20EJECUCION%20PRESUPUESTAL%20EN%20EL%20DISTRITO%20CAPITAL.pdf>

Cámara de Comercio de Bogotá CCB. (2015). *El gobierno de las grandes ciudades. Tipología y análisis de los modelos de gobierno en ciudades de América Latina*. Producción editorial Dirección de Seguridad Ciudadana. Bogotá D.C.

Carrillo, J. (2003): “*Descentralización y buen gobierno en Colombia*”, documento en Visión Institucional de los Gobiernos Locales en Colombia, tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Díaz, J. (2014). *Modelos de ejecución de los recursos de los fondos de desarrollo local de las localidades de Bogotá D. C.* Ensayo Universidad Militar. Recuperado el día 23/02/2015 de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12075/1/DIAZCAMPOSJESUSDAVID2014.pdf>

El telégrafo. *Municipio de Quito no ejecuta presupuesto participativo en 5 administraciones zonales* Recuperado el 23 de septiembre de 2016 de: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/municipio-de-quito-no-ejecuta-presupuesto-participativo-en-5-administraciones-zonales>

Fukuda-Parr, S., Lopes, C., & Malik, K. (2002). *Capacity for development: New solutions to old problems* / edited by Sakiko Fukuda-Parr, Carlos Lopes, Khalid Malik. London: Earthscan.

Gómez, C. A. (2004). *El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios*. Revista Innovar, 1(24), 105-111.

Hernández, P. (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Recuperado el 20 de junio de 2017 de: <http://files.rojaspereira.webnode.com.co/200000194-4e1aa4f128/DESCENTRALIZACION,%20DESCONCENTRACION%20Y%20DELEGACION.pdf>

Jiménez, C. (2007) *Desconcentración Administrativa: El caso de las localidades del distrito Capital*. Ensayo de grado. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP-. Bogotá D.C.

Labra, R., & Torrecillas, C. (2014). *Guía CERO para datos de panel. Un enfoque práctico*. UAM-Accenture Working Papers, (2014/16), 1-57.

Leeuw, F. (1996). *Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question and Answers*, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 9, núm. 2, pp. 92-102.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. Bogotá, Colombia.

Montero, R (2005). *Test de Hausman. Documentos de Trabajo en Economía Aplicada*. Universidad de Granada. España

Mostajo, R. (2002). *El sistema presupuestario en el Perú*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Serie Gestión Pública (17). Santiago de Chile.

Recuperado

de

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7267/S023177\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7267/S023177_es.pdf?sequence=1)

Notimundo. (2016). *El Consejo Municipal ha evidenciado que no hay ejecución presupuestaria*.

Recuperado el día 01 de octubre de 2016 de: <https://notimundo.com.ec/el-consejo-municipal-ha-evidenciado-que-no-hay-ejecucion-presupuestaria/>

Ortega, D., Penfold, M., Sanguinetti, P. y Lira, T. (2012). El proceso presupuestario y la conexión entre ingresos y gastos. En: Banco de Desarrollo de América Latina. *Finanzas públicas para el desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*. Ed. Corporación Andina de Fomento CAF.

Romero, A. (2015). *Baja ejecución presupuestaria en inversión pública en los gobiernos municipales de Bolivia*. En Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 207. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/15/inversion.html>

Sanguino, A. (2012). *Impacto de la Directiva 005 de 2012*. [diapositivas de PowerPoint].

Recuperado de: <http://www.antoniosanguino.com/es/control-politico/impacto-de-la-directiva-005-de-2012>

Secretaría Distrital de Hacienda (2014) “*Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital*” adoptado por la Resolución N° SHD – 000226 de 2014. Recuperado de

<http://www.shd.gov.co/shd/bigdata/presupuesto/manoperativo2015.pdf>

Secretaría Distrital de Planeación SDP. (2016). *Lineamientos de política para las líneas de inversión local*. Bogotá D.C. Recuperado de:

[http://www.sdp.gov.co/imagenes\\_portal/documentacion/20160401\\_doc\\_lineas\\_inversion](http://www.sdp.gov.co/imagenes_portal/documentacion/20160401_doc_lineas_inversion)

Secretaría Distrital de Planeación SDP. (2012). *Lineamientos de política para las líneas de inversión local*. Bogotá D.C. Recuperado de:

[http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Nuestra\\_Entidad/Gestion/Directiva%20005%20de%202012.pdf](http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Nuestra_Entidad/Gestion/Directiva%20005%20de%202012.pdf)

Secretaría Distrital de Planeación SDP. (2011). *Guía para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo distrital y local*. Bogotá D.C.

Veeduría Distrital. (2013) *Informe de seguimiento mensual a la ejecución presupuestal de la inversión directa de las entidades del Distrito*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Von Haldenwang, C. (1990). “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”. EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, 16, 50: 61-77.